

Dicembre 2018

## Le nuove disposizioni di vigilanza bancaria in materia di investimenti immobiliari

*Savino Casamassima, Avvocato in Milano*

### Premessa

In data 20 ottobre 2018, la Banca d'Italia ha pubblicato sul proprio sito un aggiornamento alla Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Terza, in cui viene inserito il nuovo capitolo 10 avente ad oggetto gli "Investimenti in immobili" e, contestualmente, viene abrogato il capitolo 10 del Titolo IV della Circolare n. 229 del 21 aprile 1999, avente il medesimo oggetto.

In realtà la nuova disciplina ha ben più che aggiornato la precedente e ne ha invece dato contenuti nuovi, ampi e dettagliati, provvedendo ad eliminare, tra le altre cose, il principio anacronistico e dannoso del "pronto smobilizzo".

La nuova disciplina, infatti, si allinea alla più recente regolamentazione in materia bancaria, prevedendo oltre che semplici e solide regole di gestione, anche una governance ed un sistema di controlli da parte della banca coerenti con le *best practice* di gestione del rischio.

### La disciplina sugli "Investimenti in immobili" di cui all'abrogato capitolo 10, Titolo IV della Circolare n. 229 del 21 aprile 1999

Come già accennato in premessa, la disciplina abrogata del 1999 era alquanto sintetica ed incompleta sia relativamente all'ampiezza, consistendo in 6 scarni articoli, sia relativamente ai contenuti.

In particolare, l'art. 1 elaborava il consolidato principio in base al quale per una banca era esclusa la possibilità di svolgere attività immobiliare di tipo speculativo e l'unica attività immobiliare ammessa era esclusivamente ausiliaria rispetto a quella bancaria e finanziaria. In sostanza, una banca poteva acquisire immobili di proprietà solo ad uso strumentale.

Tali principi, tuttavia, rimanevano pure dichiarazioni generali, in quanto non avevano nella regolamentazione una propria declinazione sui processi e sulla governance che le banche avrebbero dovuto seguire, lasciando quindi l'adempimento della normativa alla

completa discrezionalità delle stesse banche, con le conseguenti difficoltà di esecuzione per i vigilati e di controllo per i vigilanti.

Allo stesso modo, l'art. 2 elaborava il principio, previsto anche nella nuova normativa, sui limiti di investimento in immobili delle banche, il quale doveva essere contenuto entro il patrimonio, senza regolamentare anche stavolta processo e controlli, ma semplicemente disponendo al secondo comma che la Banca d'Italia poteva assumere provvedimenti specifici nell'ipotesi in cui un istituto di credito presentava una eccessiva immobilizzazione dell'attivo, con una regolamentazione anche in questo caso generica, incompleta e di meri principi.

L'art. 3, a completamento di quanto sopra, prevedeva che le banche potessero superare il limite di cui all'art. 2 solo qualora tale superamento fosse dovuto ad operazioni immobiliari a tutela delle proprie ragioni di credito e nel limite ulteriore del requisito patrimoniale complessivo; in tal caso, tuttavia, gli immobili dovevano essere ceduti quanto prima.

Tale ultimo principio, c.d. del "pronto smobilizzo", abrogato dalla successiva disciplina, era particolarmente restrittivo per le banche, le quali venivano ostacolate in una eventuale strategia di smobilizzo di medio-lungo termine, spesso l'unica redditizia in un mercato come quello immobiliare in cui le evoluzioni sono lente, gradualmente ed a volte imprevedibili.

Da ultimo, la sezione III della precedente normativa, denominata "*Disciplina transitoria dei fondi di previdenza non aventi personalità giuridica*", affrontava sinteticamente e con una disciplina asseritamente "transitoria", il tema degli investimenti delle banche di parte dei fondi di previdenza in beni immobili e società immobiliari, in cui sostanzialmente si elaborava un principio di redditività e di "facile alienabilità".

### **La nuova disciplina sugli "Investimenti in immobili" di cui al capitolo 10, Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Terza**

Preso atto, quindi, della genericità ed incompletezza della normativa previgente, come sopra sinteticamente descritta, la nuova disciplina rappresenta certamente un salto di qualità nella regolamentazione perché ha un livello di approfondimento maggiore e, soprattutto, mette in connessione questa materia, fino a questo momento trascurata, con i principi generali della vigilanza bancaria in materia di organizzazione e controlli interni<sup>1</sup>.

#### ***Sezione I – Disposizioni di carattere generale***

Sin dalle disposizioni di carattere generale, pertanto, l'obiettivo di inserire la nuova normativa nel quadro più ampio della governance dei rischi risulta evidente con il

---

<sup>1</sup> Vedi in particolare la Circolare 285 del 17 Dicembre 2013 (ultimo aggiornamento), Parte Prima, Titolo IV, Capitoli 1 e 3.

riferimento al *Risk Appetite Framework* (RAF) ed alle politiche e processi di gestione del rischio.

A questo proposito, ricordiamo che il RAF è il quadro di riferimento nell'ambito del quale le banche definiscono la propria propensione al rischio, fissando *ex ante* gli obiettivi di rischio/rendimento che l'intermediario intende raggiungere ed i conseguenti limiti operativi<sup>2</sup>.

Considerando, inoltre, che le banche devono assicurare «una stretta coerenza e un puntuale raccordo tra: il modello di business, il piano strategico, il RAF (e i parametri utilizzati per definirlo), il processo ICAAP, i budget, l'organizzazione aziendale e il sistema dei controlli interni»<sup>3</sup>, si capisce come la nuova normativa sugli investimenti in immobili da parte delle banche non sia più, come la precedente, completamente avulsa dal contesto regolamentare, ma al contrario si inserisce perfettamente all'interno delle regole di gestione del rischio a cui le banche sono sottoposte.

In particolare, nell'adempimento della normativa, le banche non saranno solamente obbligate a seguire i principi e le regole indicate nella sezione della Circolare dedicata agli "Investimenti in immobili" che qui si commenta, ma dovranno far rientrare le relative valutazioni nella più ampia gestione strategica dei rischi, con una *vision* che implichi un bilanciamento dei rischi relativi agli investimenti immobiliari, con tutti gli altri rischi a cui la banca è sottoposta in relazione al mercato di riferimento.

Le disposizioni di carattere generale, inoltre, definiscono il limite all'investimento in immobili e partecipazioni, il quale non può eccedere l'ammontare complessivo dei fondi propri. Tale limite può essere superato, in caso di acquisizione di immobili per ragioni di tutela del credito, ed in tal caso la banca non sarà più costretta, come nella precedente normativa, a "smobilizzare" gli immobili tempestivamente<sup>4</sup>, ma si dovrà adoperare per strutturare un presidio relativamente ai rischi connessi a tali investimenti, attraverso strategie comunque finalizzate allo smobilizzo in tempi ragionevoli, con l'obiettivo tuttavia di preservarne il valore di realizzo.

La nuova normativa, quindi, correttamente mantiene in vigore un principio di «smobilizzo», eliminando il previgente approccio temporalmente limitato e difficilmente attuabile per le banche senza correre rischi di ingenti perdite economiche legate all'andamento del mercato. Tale principio, infatti, viene adesso applicato assieme ad un obbligo di sana e prudente gestione da parte delle banche, le quali dovranno individuare strategie di dismissione degli immobili in cui, unitamente all'esigenza di vendita in tempi ragionevoli, dovranno giustamente essere perseguiti obiettivi di utilità economica.

---

<sup>2</sup> Vedi Circolare 285 del 17 Dicembre 2013 (ultimo aggiornamento), Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 3, Allegato C.

<sup>3</sup> Vedi nota 2.

<sup>4</sup> Sulla base del c.d. principio del «pronto smobilizzo» di cui al Titolo IV, Capitolo 10, Sezione II, art. 3 della precedente normativa.

Relativamente alle disposizioni generali, le consultazioni<sup>5</sup> hanno consentito alcuni chiarimenti, come ad esempio sulla definizione di “immobili”, inclusiva del diritto di superficie, mentre è stato altresì chiarito che sarà eventualmente effettuato in un secondo momento l’adeguamento anche della normativa relativa agli intermediari finanziari<sup>6</sup>.

### **Sezione II – Disciplina prudenziale: Immobili acquisibili (art. 1)**

La nuova normativa, quindi, chiarisce che le banche possono acquisire immobili solo ad uso strumentale e non possono svolgere attività immobiliare di tipo meramente speculativo<sup>7</sup>. Inoltre, come specificato nel documento di consultazione, l’attività di gestione degli NPL immobiliari non è considerata meramente speculativa, e quindi non è preclusa, nell’ipotesi verosimile in cui tale attività sia diretta ad assicurare l’ottimale soddisfacimento delle ragioni di credito della banca.

Con la nuova disciplina, pertanto, le modalità con cui tale attività deve essere presieduta devono rientrare nel più ampio quadro normativo di gestione del rischio da parte delle banche.

Gli investimenti immobiliari devono essere effettuati in coerenza con il *RAF*, il quale, come già ricordato in precedenza, è il processo attraverso il quale la banca presidia i propri rischi e definisce il proprio “appetito” di rischio. Coerentemente, nell’ambito della gestione dei patrimoni immobiliari, le banche dovranno tener conto dei profili di adeguatezza patrimoniale e di liquidità, di cui ai processi ICAAP e ILAAP, nonché dei rischi connessi alle difficoltà di vendita ed al prolungato immobilizzo degli investimenti immobiliari.

Nell’ambito della discussione sul testo finale della normativa, in fase di consultazione, è stata posta la questione sull’opportunità di aggiungere strumenti specifici di analisi del rischio immobiliare, ma la Banca d’Italia in questo caso ha declinato l’invito, ritenendo che l’indicazione di tali strumenti non avrebbe avuto natura prescrittiva e che, inoltre, rientra nell’autonomia e responsabilità delle banche «*individuare gli strumenti di misurazione, gestione e controllo dei rischi più adatti a perseguire l’obiettivo della sana e prudente gestione*»<sup>8</sup>.

L’assunto di cui sopra sintetizza in maniera cristallina il nuovo corso dell’approccio normativo da parte della Banca d’Italia, certamente sempre più evidente dopo il 4

---

<sup>5</sup> Il resoconto della consultazione del 19 ottobre 2018 è rinvenibile al seguente indirizzo del sito della Banca d’Italia: [www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/investimenti-in-immobili/Resoconto\\_della\\_consultazione.pdf](http://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/investimenti-in-immobili/Resoconto_della_consultazione.pdf)

<sup>6</sup> In particolare, della Circolare della Banca d’Italia n. 288 del 3 aprile 2015.

<sup>7</sup> La normativa chiarisce che per attività strumentale si intende l’attività ausiliaria rispetto a quella bancaria, quale ad esempio quella finalizzata alla tutela delle ragioni di credito oppure alla gestione del patrimonio immobiliare per utilizzo proprio; per quanto riguarda, invece, il divieto di attività meramente speculative, fanno eccezione i soggetti autorizzati alla gestione collettiva del risparmio inclusi nel gruppo bancario.

<sup>8</sup> Vedi a pag. 10 il resoconto della consultazione del 19 ottobre 2018.

Novembre 2014 ed il passaggio delle competenze per la vigilanza bancaria europea alla BCE, in cui la normativa indica contenuti ed obiettivi, ma gli strumenti applicativi vengono lasciati all'autonomia delle banche, le quali in questo modo sono pienamente responsabilizzate su una *compliance* normativa sostanziale, più che formale.

**Sezione II – Disciplina prudenziale: Regole organizzative e di governo societario (art. 2)**

La Banca d'Italia dispone espressamente che le linee di *reporting* relativamente al monitoraggio degli investimenti immobiliari devono essere coerenti con quanto disposto dalla medesima Circolare 285 in materia di governo societario e controlli interni<sup>9</sup>.

In particolare, con gli obiettivi già menzionati di tutela delle proprie ragioni di credito, le banche devono predisporre strategie e politiche in materia di investimenti immobiliari, nonché idonee misure organizzative e di controllo interno per una corretta gestione dei beni immobili posti a garanzia e dei relativi diritti su di essi gravanti<sup>10</sup>.

Relativamente ai processi di esame ed approvazione delle suddette strategie, la normativa, coerentemente con il modello di governance adottato su tutte le aree ritenute "critiche", richiede il più ampio coinvolgimento formale dei massimi organi sociali, che sono quindi pienamente responsabilizzati, nonché un'ampia condivisione e sinergie con tutti gli altri organi aziendali coinvolti.

In poche parole, le politiche e le strategie d'investimento dovranno essere sostanzialmente predisposte dall'Amministratore Delegato ed approvate dal Consiglio di Amministrazione, dopo aver ricevuto il parere positivo del Collegio Sindacale.

Successivamente, gli altri organi aziendali coinvolti, quindi in particolare Rischio, Compliance ed Internal Audit, dovranno attivarsi sulla parte operativa del monitoraggio, elaborando *report* e strumenti tali da tutelare ampiamente la banca<sup>11</sup>.

La novità di tale approccio, quindi, non è tanto nei contenuti, che altro non fanno che riprodurre nella sezione sugli investimenti in immobili i principi già declinati nella Circolare 285 in ogni suo aggiornamento, quanto nell'estensione di tali principi generali

---

<sup>9</sup> Vedi sul punto il medesimo Capitolo 10, Sezione II, paragrafo 2, nota 6.

<sup>10</sup> Interessante è il riferimento contenuto alla nota 4, in cui non solo si citano gli artt. 48-bis e 120-*quinquiesdecies*, terzo comma, del Testo Unico Bancario, quali esempi di modalità di recupero da considerare nell'elaborazione di una strategia, ma si offre anche un'ampia visione di *best practice*, ovvero «(la) possibilità di coinvolgere, nella complessa attività di gestione, anche le società immobiliari specializzate ...; ... (le) migliori prassi sviluppate a livello nazionale ed europeo per assicurare l'ottimale gestione dei crediti deteriorati, in particolare quelle individuate e raccomandate dalla competente autorità di vigilanza».

<sup>11</sup> Anche per esempio attraverso la predisposizione di adeguate coperture assicurative: vedi sul punto il succitato documento di consultazione, pagg. 5 e 6.

alla normativa sugli investimenti in immobili, che in questo modo diventa a tutti gli effetti un'area di rischio finanziario da monitorare.

### **Sezione II – Limite agli investimenti immobiliari e casi di superamento (art. 3)**

La definizione dei limiti agli investimenti immobiliari, unitamente alle modalità con cui il superamento di tali limiti viene consentito, rappresenta anch'essa una positiva evoluzione della normativa. In particolare, questa sezione della disciplina si sviluppa su due livelli che chiameremo “di attenzione” e che potremmo definire concentrici.

Il primo livello definisce il limite generale agli investimenti in immobili e partecipazioni il quale va contenuto entro l'ammontare complessivo dei fondi propri ed al netto dei relativi fondi di ammortamento<sup>12</sup>.

Il secondo livello “di attenzione”, prevede la possibilità di superare i suddetti limiti allorquando l'acquisizione di immobili sia dovuta a ragioni di tutela del credito della banca; in questo modo, infatti, non si vuole precludere alla banca che si trovi in condizioni di escutere garanzie, o comunque rivalersi su beni immobili a garanzia dei propri crediti, di poter procedere a causa del raggiungimento del limite generale succitato.

Il superamento di tale limite, tuttavia, o anche la semplice previsione tale superamento, comporta automaticamente l'obbligo per la banca di redigere un piano formale nel quale indicare le misure da adottare per il rientro nel limite generale<sup>13</sup>, le quali dovranno prevedere un arco di tempo ragionevole tale da assicurare alla banca un adeguato valore di realizzo che la normativa raccomanda non superiore ai quattro anni. Nel corso della fase di consultazione, peraltro, la Banca d'Italia pur sottolineando come il termine ordinario di quattro anni sia congruo e risponda alle normali esigenze, non esclude la possibilità che il periodo possa essere più lungo «a fronte di particolari circostanze e previo accordo con l'autorità»<sup>14</sup>.

Inoltre, è importante specificare come la normativa puntualizzi che ai fini del calcolo del limite generale si considerano anche le quote di OICR immobiliari non negoziate in mercati regolamentari e società immobiliari specializzate. Anche in questo caso, il limite generale può essere superato, con il conseguente obbligo del succitato piano di rientro, solo se: (i) gli OICR investano in immobili per finalità di recupero crediti; (ii) la banca

---

<sup>12</sup> Vedi Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Terza, Capitolo 10, Sezione II, art. 3, nota 7.

<sup>13</sup> Le misure da adottare per il rientro nel limite generale indicate a titolo esemplificativo nella stessa normativa sono la dismissione di immobili, quote o partecipazioni unitamente a misure volte ad incrementare i fondi propri.

<sup>14</sup> Vedi pag. 3 del documento di consultazione; sul medesimo argomento, alle pagg. 9 e 10 del documento di consultazione si menziona la possibilità che tra le cause di tale prolungamento possano esservi esigenze legate a piani di cartolarizzazione.

sia sempre in grado di controllare nel tempo l'andamento degli investimenti immobiliari dell'OICR, detenuti quindi dalla stessa indirettamente<sup>15</sup>.

In entrambi i casi sopra menzionati, il processo formale di predisposizione ed approvazione del programma di rientro è particolarmente rigoroso, considerando che questo deve essere approvato dall'organo con funzione di supervisione strategica (ovvero in genere il Consiglio di Amministrazione), su proposta dell'organo di gestione (l'Amministratore Delegato), sentito l'organo che esercita la funzione di controllo (ovvero il Collegio Sindacale)<sup>16</sup>.

Tale approvazione, peraltro, dovrà avvenire entro 60 giorni dall'avvenuto superamento o accertamento<sup>17</sup> ed il programma dovrà essere immediatamente trasmesso alla Banca d'Italia.

#### **Sezione II – Provvedimenti (art. 4)**

La normativa prevede, inoltre, la possibilità di intervento della Banca d'Italia in “casi particolari”. La Banca d'Italia, infatti, potrà richiedere azioni correttive all'interno del *Supervisory Review Process* (SREP)<sup>18</sup>, ma anche assumere provvedimenti specifici sia relativamente all'acquisto di nuovi immobili che al mantenimento di immobili già acquistati, considerando la qualità del credito ed altri fattori come una eccessiva immobilizzazione dell'attivo o comunque un comportamento della banca non conforme ai principi di sana e prudente gestione.

Qualora ricorrano tali circostanze, pertanto, la Banca d'Italia può vietare il superamento del limite generale<sup>19</sup> oppure emettere l'ordine di dismettere entro un termine specifico gli immobili già acquisiti.

La norma in questione, quindi, lascia all'ampia discrezionalità della Banca d'Italia la possibilità di effettuare valutazioni e, quindi, di intervenire tempestivamente anche con un ordine di dismissione, che, a parere dello scrivente, può tuttavia prestare il fianco a criticità nell'ipotesi in cui vi sia un mercato sfavorevole.

Dal tenore della normativa, si può verosimilmente affermare che tale potere può essere esercitato dalla Banca d'Italia anche nell'ipotesi in cui non vi sia il superamento del limite

---

<sup>15</sup> In base al c.d. metodo “*look through*”.

<sup>16</sup> Si noterà come tale processo è pienamente coerente con i principi generali di governance già menzionati nel presente articolo ed applicati precedentemente nella Circolare n. 285.

<sup>17</sup> La decorrenza dei termini dall'avvenuto accertamento, piuttosto che dal reale superamento, rischia di creare margini di discrezionalità nell'identificazione di una scadenza per l'invio del programma alla Banca d'Italia; tuttavia, in questo caso la Banca d'Italia probabilmente non ha voluto penalizzare eccessivamente gli istituti di credito relativamente agli eventuali tempi differiti dei processi di accertamento interni, la cui efficienza sarà comunque una responsabilità degli organi interni, anche relativamente ai tempi, che non potranno essere dilatati ingiustificatamente.

<sup>18</sup> Vedi Circolare 285 del 17 Dicembre 2013 (ultimo aggiornamento), Parte Prima, Titolo III, Capitolo 1.

<sup>19</sup> Come pure, ovviamente, ordinarne il rientro se tale limite sia già stato superato.

generale; a maggior ragione, quindi, come specifica la normativa, potrà essere esercitato nelle ipotesi in cui il superamento del limite generale non è conforme alla normativa, oppure il programma di rientro come predisposto dalla banca non è adeguato per contenuti e/o tempi.

L'indubbio vantaggio di questa norma di chiusura, in conclusione, risiede nell'immediatezza dell'intervento, che quindi conferisce alla stessa un carattere di straordinarietà rispetto all'ordinario processo di condivisione tra Banca d'Italia ed istituti di credito di cui agli articoli precedenti.

### ***Sezione III – Società immobiliari specializzate: Orientamenti applicativi in materia di società immobiliari (art. 1)***

L'ultima sezione della normativa introduce un'ulteriore novità, coerentemente con la migliore prassi di mercato, ovvero la possibilità per le banche di utilizzare le c.d. *Real Estate Owned Company* (REOCO), soggetti di cui le banche si avvalgono per acquisire e gestire immobili per il recupero crediti.

Tale utilizzo, come peraltro specificato dalla stessa Banca d'Italia in fase di consultazione<sup>20</sup>, è finalizzato a rendere più efficiente il processo di recupero del credito e non può essere invocato a motivo di un eventuale allungamento dei tempi per un rientro dell'esposizione al di sotto dei limiti regolamentari.

L'attività delle REOCO consiste nello stimolare la partecipazione di terzi alle aste a cui gli immobili sono venduti, in modo da ottenerne il miglior prezzo, come pure nell'acquisto diretto degli immobili per evitare una eccessiva perdita del loro valore ed ottimizzare il recupero.

In questo contesto, quindi, la Banca d'Italia puntualizza quelli che sono i presidi ed i criteri di gestione del rischio già esposti nel resto della normativa, con la conseguente responsabilità da parte della capogruppo bancaria di rispetto della normativa da parte della REOCO in materia di governance, controlli interni e rischio.

Coerentemente con la normativa relativa ai *Capital Regulation Requirements* (CRR)<sup>21</sup>, le banche e le capogruppo bancarie devono predisporre opportuni presidi finalizzati a consentire un'adeguata valutazione, gestione e copertura patrimoniale dei rischi cui sono esposte attraverso le REOCO.

La normativa, inoltre, prevede che, per le REOCO non incluse nel perimetro di consolidamento delle banche, l'esposizione venga definita in base ai principi della CRR<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vedi pag. 7 del documento di consultazione.

<sup>21</sup> Regolamento EU n. 575/2013 finalizzato a migliorare la stabilità finanziaria delle banche.

<sup>22</sup> Cfr. art. 125, secondo comma, lett. B della CRR.

e, ai fini dell'identificazione del limite generale, le esposizioni vengano equiparate ad immobili per recupero crediti.

### **Conclusioni**

Le nuove disposizioni di vigilanza bancaria in materia di investimenti immobiliari rappresentano un'importante novità in quanto includono la materia all'interno dell'obbligo per le banche di mappare e gestire i propri rischi attraverso processi e strumenti ben definiti, quali SREP, RAF, ICAAP ed ILAAP. Tale inclusione, peraltro, avviene con una *vision* da parte del regolatore molto evoluta, che prevede l'utilizzo di strumenti di monitoraggio da parte delle banche ed una flessibilità sia sui limiti che sui tempi di eventuale dismissione del patrimonio immobiliare, in coordinamento con la stessa Banca d'Italia, assolutamente in linea con i principi di sana e prudente gestione.

Tali meccanismi, ovviamente, funzioneranno perfettamente se anche la Banca d'Italia sarà in grado di mantenere adeguati ed aggiornati livelli di competenza interna e di conoscenza, anche del mercato immobiliare, che gli permettano di esercitare i propri poteri, ordinari e straordinari, nel miglior interesse di tutela del patrimonio delle banche e, quindi, dei clienti e degli azionisti.