

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RACCOMANDAZIONI

COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO

RACCOMANDAZIONE DEL COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO

del 27 giugno 2019

sulle vulnerabilità a medio termine nel settore degli immobili residenziali in Belgio

(CERS/2019/4)

(2019/C 366/01)

IL CONSIGLIO GENERALE DEL COMITATO EUROPEO PER IL RISCHIO SISTEMICO

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto il regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico ⁽¹⁾, in particolare gli articoli 3, 16, 17 e 18,

considerando quanto segue:

- (1) Il settore immobiliare gioca un ruolo importante nell'economia e la sua evoluzione può avere un'influenza significativa sul sistema finanziario. Le crisi finanziarie verificatesi in passato hanno dimostrato che dinamiche insostenibili nei mercati immobiliari possono avere gravi ripercussioni sulla stabilità del sistema finanziario e dell'economia nel suo insieme, il che può anche comportare ricadute transfrontaliere negative. Andamenti avversi del mercato immobiliare in alcuni Stati hanno provocato, in passato, gravi perdite su crediti e/o hanno avuto un impatto negativo sull'economia reale. Tali effetti riflettono la stretta interazione tra il settore immobiliare, i finanziatori e altri settori economici. Inoltre, i forti flussi di ritorno che collegano il sistema finanziario e l'economia reale amplificano gli eventuali andamenti negativi.
- (2) Tali collegamenti sono importanti in quanto indicano che i rischi derivanti dal settore immobiliare possono avere un impatto sistemico che, per sua natura, è prociclico. Le vulnerabilità del sistema finanziario tendono ad accumularsi durante la fase ascendente del ciclo immobiliare. I minori rischi percepiti e un più facile accesso ai finanziamenti possono contribuire a una rapida espansione del credito e degli investimenti, nonché a un'accresciuta domanda immobiliare, che esercita una pressione al rialzo sui prezzi degli immobili. Poiché il conseguente aumento di valore delle garanzie favorisce ulteriormente la domanda e la concessione del credito, tali dinamiche, autorafforzandosi, possono trasformarsi in potenziali conseguenze sistemiche. Per contro, durante la fase discendente del ciclo immobiliare, condizioni di concessione del credito più restrittive, maggiore avversione al rischio e pressione al ribasso sui prezzi degli immobili possono influenzare negativamente la resilienza di mutuatari e soggetti eroganti, determinando in tal modo un indebolimento delle condizioni economiche.
- (3) Le vulnerabilità relative agli immobili residenziali possono essere una fonte di rischio sistemico e possono avere un impatto, sia diretto che indiretto, sulla stabilità finanziaria. Gli effetti diretti sono le perdite su crediti nei portafogli ipotecari a causa di condizioni economiche o finanziarie sfavorevoli e di sviluppi negativi simultanei nel mercato immobiliare residenziale. Gli effetti indiretti potrebbero essere collegati ad adeguamenti dei consumi delle famiglie, con ulteriori conseguenze per l'economia reale e la stabilità finanziaria.

⁽¹⁾ GUL 331 del 15.12.2010, pag. 1.

- (4) Come indicato al considerando 4 della raccomandazione CERS/2013/1 ⁽²⁾, l'obiettivo ultimo della politica macroprudenziale è contribuire alla salvaguardia della stabilità del sistema finanziario nel suo insieme, anche attraverso il rafforzamento della capacità di tenuta del sistema finanziario e la riduzione dell'accumulo di rischi sistemici, garantendo così un apporto sostenibile del settore finanziario alla crescita economica.
- (5) A tal fine, le autorità macroprudenziali possono utilizzare una o più misure macroprudenziali basate sul patrimonio previste dalla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾ e dal regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁴⁾ e/o misure macroprudenziali basate sui mutuatari, fondate esclusivamente sul diritto nazionale, in funzione della valutazione dei rischi. Mentre le misure basate sul patrimonio mirano principalmente ad aumentare la capacità di tenuta del sistema finanziario, le misure basate sui mutuatari possono essere particolarmente idonee a prevenire l'ulteriore accumulo di rischi sistemici.
- (6) Inoltre, la raccomandazione CERS/2013/1 raccomanda agli Stati membri di istituire un quadro normativo che permetta alle autorità macroprudenziali di esercitare un controllo diretto o poteri di raccomandazione sugli strumenti macroprudenziali individuati in tale raccomandazione.
- (7) Nel 2016 il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) ha condotto una valutazione a livello dell'Unione delle vulnerabilità relative ai beni immobili residenziali ⁽⁵⁾. Tale valutazione ha consentito al CERS di individuare una serie di vulnerabilità a medio termine in diversi paesi come fonti di rischio sistemico per la stabilità finanziaria, che ha portato all'emissione di segnalazioni a otto paesi, tra i quali il Belgio ⁽⁶⁾.
- (8) Nel 2016 le principali vulnerabilità individuate nel mercato immobiliare residenziale in Belgio riguardavano la rapida crescita sia dei prezzi delle abitazioni, sia dei mutui ipotecari, nonché il già elevato e crescente indebitamento delle famiglie, con l'aumento della quota di debitori ipotecari potenzialmente esposti a condizioni economiche sfavorevoli o a sviluppi negativi nel mercato immobiliare residenziale in Belgio.
- (9) Il CERS ha concluso recentemente una valutazione sistematica e prospettica a livello dello Spazio economico europeo delle vulnerabilità relative agli immobili residenziali ⁽⁷⁾.
- (10) Per quanto riguarda il Belgio, tale recente valutazione ha rivelato che, dal 2016, la forte crescita del credito immobiliare ha continuato ad alimentare l'indebitamento delle famiglie. Sebbene la crescita dei prezzi delle abitazioni abbia registrato un rallentamento, le dinamiche passate destano preoccupazioni circa una potenziale sopravvalutazione. Inoltre, una quota significativa di mutui ipotecari continua ad essere concessa a famiglie potenzialmente esposte a condizioni economiche o finanziarie sfavorevoli o a sviluppi negativi nel mercato immobiliare residenziale. In tale contesto, una maggiorazione del fattore di ponderazione del rischio di 5 punti percentuali, introdotta nel 2013 per le esposizioni dei prestiti ipotecari degli istituti di credito che utilizzano il metodo basato sui rating interni (internal ratings-based, IRB), ha contribuito ad aumentare la capacità di tenuta di tali istituzioni.
- (11) Nel 2018 la Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique ha aumentato tale maggiorazione del fattore di ponderazione del rischio pari a 5 punti percentuali mediante l'applicazione, ai sensi dell'articolo 458 del regolamento (UE) n. 575/2013, di una maggiorazione proporzionale del fattore di ponderazione del rischio del 33 % della media ponderata dell'esposizione dei fattori di ponderazione del rischio applicati alle esposizioni al momento del default nel portafoglio dei prestiti ipotecari residenziali di ogni istituto di credito.
- (12) La maggiorazione del fattore di ponderazione del rischio attualmente in vigore è volta ad aumentare la capacità di tenuta degli istituti di credito che utilizzano il metodo IRB e a attenuare l'accumulo di rischi connessi a mutui ipotecari di nuova erogazione. Tuttavia, attualmente in Belgio non sono in vigore misure basate sui mutuatari, quali ad esempio, limiti al rapporto prestito/valore (loan-to-value, LTV), al rapporto debito/reddito (debt-to-income, DTI) o al rapporto tra servizio del debito/reddito (debt service-to-income, DSTI), che limiterebbero direttamente la quota dei mutui ipotecari concessi a famiglie potenzialmente esposte a condizioni economiche o finanziarie sfavorevoli o a sviluppi negativi del mercato immobiliare residenziale.

⁽²⁾ Raccomandazione CERS/2013/1 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 4 aprile 2013, sugli obiettivi intermedi e gli strumenti di politica macroprudenziale (GU C 170 del 15.6.2013, pag. 1).

⁽³⁾ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

⁽⁴⁾ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176, 27.6.2013, pag. 1).

⁽⁵⁾ Cfr. «Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector» (Vulnerabilità nel settore immobiliare residenziale dell'UE), CERS, novembre 2016, disponibile sul sito Internet del CERS al seguente indirizzo: www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Segnalazione CERS/2016/06 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 settembre 2016, sulle vulnerabilità a medio termine nel settore immobiliare residenziale del Belgio (GU C 31 del 31.1.2017, pag. 45).

⁽⁷⁾ Cfr. «Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries» (Vulnerabilità nei settori immobiliari residenziali dei paesi del SEE), CERS, 2019, disponibile sul sito Internet del CERS al seguente indirizzo: www.esrb.europa.eu.

- (13) Pertanto, il CERS ha concluso che le misure macroprudenziali in vigore o disponibili in Belgio sono in parte adeguate e in parte sufficienti ad affrontare a medio termine le vulnerabilità connesse all'indebitamento delle famiglie, alla sopravvalutazione dei prezzi delle abitazioni e ai criteri di concessione del credito. Di conseguenza, è necessaria un'ulteriore azione politica per affrontare queste vulnerabilità, che possono essere una fonte di rischio sistemico. Le misure proposte nella presente raccomandazione sono volte a integrare le misure macroprudenziali esistenti in Belgio, al fine di rafforzare la capacità di tenuta. Le stesse non dovrebbero essere considerate quali sostituti delle misure basate sul patrimonio esistenti, che rimangono rilevanti per affrontare le vulnerabilità esistenti nel portafoglio prestiti in essere.
- (14) Scopo della presente raccomandazione è raccomandare l'attivazione di misure basate sui mutuatari giuridicamente vincolanti per affrontare la quota significativa di mutuatari ipotecari concessi alle famiglie che sono potenzialmente esposte a condizioni economiche o finanziarie sfavorevoli o a sviluppi negativi nel mercato immobiliare residenziale in Belgio.
- (15) La presente raccomandazione fa salvi i mandati in materia di politica monetaria delle banche centrali dell'Unione.
- (16) Le raccomandazioni del CERS sono pubblicate dopo che il Consiglio generale ha informato il Consiglio dell'Unione europea della propria intenzione in tal senso, dando al Consiglio la possibilità di replicare, e dopo che i destinatari sono stati informati dell'intenzione di pubblicare,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

SEZIONE 1

RACCOMANDAZIONE

Raccomandazione A - Attivazione di misure basate sui mutuatari

Si raccomanda alle autorità nazionali belghe, cui sono conferiti poteri di raccomandazione o incaricate dell'applicazione delle misure basate sui mutuatari, di raccomandare l'attivazione di misure basate sui mutuatari giuridicamente vincolanti, e di attivare tali misure, al fine di evitare, rispettivamente:

- a) una quota significativa o crescente di mutuatari che contraggono mutui ipotecari di nuova erogazione che potrebbe non essere in grado di onorare il proprio debito ovvero di mantenere i consumi in condizioni economiche o finanziarie sfavorevoli o a seguito di sviluppi negativi nel mercato immobiliare residenziale; o
- b) una quota significativa o crescente di mutui ipotecari di nuova erogazione, garantiti dagli immobili residenziali, che potrebbero comportare perdite su crediti su tali mutui in caso di default e un conseguente calo dei prezzi delle abitazioni.

SEZIONE 2

ATTUAZIONE

1. Definizioni

Ai fini della presente raccomandazione si applicano le seguenti definizioni:

- a) per «misure basate sui mutuatari» si intendono misure macroprudenziali mirate a mutuatari;
- b) per «controllo diretto» si intende la capacità reale ed effettiva di imporre e modificare, ove necessario per conseguire un obiettivo finale o intermedio, misure macroprudenziali applicabili alle istituzioni finanziarie che rientrano nell'ambito di azione dell'autorità macroprudenziale corrispondente;
- c) per «poteri di raccomandazione» si intende la capacità di orientare, mediante raccomandazioni, l'applicazione di strumenti macroprudenziali, ove necessario per conseguire un obiettivo finale o intermedio;
- d) per «rapporto prestito/valore» (loan-to-value ratio, rapporto LTV) si intende il rapporto tra la somma di tutti i prestiti o tranche di prestiti garantiti dal mutuatario al momento della concessione del prestito e il valore dell'immobile al momento della concessione del prestito;
- e) per «rapporto debito/reddito» (debt-to-income ratio, rapporto DTI) si intende il rapporto tra il totale del debito del mutuatario al momento della concessione del prestito e il reddito disponibile annuo totale del mutuatario al momento della concessione del prestito;

- f) per «rapporto servizio del debito/reddito» (debt-service-to-income ratio, rapporto DSTI) si intende il rapporto tra il totale annuo del servizio del debito e il reddito disponibile annuo totale del mutuatario al momento della concessione del prestito;
- g) per «medio termine» si intende entro un orizzonte temporale di tre anni;
- h) per «misure basate sui mutuatari giuridicamente vincolanti» si intendono misure basate sui mutuatari introdotte tramite atti giuridicamente vincolanti;
- i) per «servizio del debito» si intende il rimborso combinato di interessi e capitale sul debito totale di un mutuatario durante un determinato periodo (in genere un anno);
- j) per «scadenza» si intende la durata del contratto di prestito su immobili residenziali espressa in anni al momento della concessione del prestito;
- k) per «autorità macroprudenziale» si intende un'autorità macroprudenziale nazionale con gli obiettivi, le misure, i poteri, gli obblighi di rendicontazione e le altre caratteristiche di cui alla raccomandazione CERS/2011/3 ⁽⁸⁾.

2. Criteri di attuazione

1. Ai fini dell'attuazione della presente raccomandazione si applicano i seguenti criteri:

- a) è opportuno prestare la debita attenzione al principio di proporzionalità, tenuto conto dell'obiettivo e del contenuto della raccomandazione A;
- b) all'attivazione di ulteriori misure basate sui mutuatari secondo la raccomandazione A, la loro calibrazione e il loro graduale inserimento dovrebbero tenere conto della posizione del Belgio nei cicli economici e finanziari e delle potenziali implicazioni per quanto riguarda i relativi costi e benefici;
- c) i criteri specifici di conformità alla raccomandazione A figurano nell'allegato I.

2. Si richiede ai destinatari della presente raccomandazione di riferire al CERS e al Consiglio in merito alle azioni intraprese in risposta alla presente raccomandazione o di motivare adeguatamente un'eventuale inerzia. Le relazioni dovrebbero quanto meno contenere:

- a) informazioni sulla sostanza e sulla tempistica delle azioni intraprese;
- b) una valutazione delle vulnerabilità collegate all'indebitamento delle famiglie, alla sopravvalutazione dei prezzi delle abitazioni e ai criteri di concessione del credito per i mutui ipotecari di nuova erogazione, compresa la distribuzione di mutui ipotecari di nuova erogazione in base ai rispettivi rapporti LTV, DTI e DSTI, e alle scadenze, dove i relativi rapporti sono calcolati conformemente all'allegato IV della raccomandazione CERS/2016/14 del Comitato europeo per il rischio sistemico ⁽⁹⁾, unitamente al funzionamento delle azioni intraprese, in considerazione degli obiettivi della presente raccomandazione;
- c) motivazioni dettagliate in relazione a un'eventuale inerzia o scostamento dalla presente raccomandazione, ivi inclusi eventuali ritardi.

3. Calendario per dare seguito alla raccomandazione

Si richiede ai destinatari di riferire al CERS e al Consiglio in merito alle azioni intraprese in risposta alla presente raccomandazione o di motivare adeguatamente un'eventuale inerzia secondo la tempistica di seguito indicata:

entro il 31 ottobre 2020, e successivamente una volta all'anno fino al 31 ottobre 2022, i destinatari della raccomandazione A sono invitati a presentare al CERS e al Consiglio una relazione sulle azioni intraprese per quanto riguarda l'attuazione di misure basate sui mutuatari per affrontare le vulnerabilità relative all'indebitamento delle famiglie, alla sopravvalutazione dei prezzi delle abitazioni e ai criteri di concessione del credito per i mutui ipotecari di nuova erogazione in Belgio. Qualora esista più di un organismo responsabile dell'adozione di misure per affrontare le vulnerabilità individuate, dovrebbe essere presentata una relazione congiunta.

⁽⁸⁾ Raccomandazione CERS/2011/3 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 22 dicembre 2011, relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali (GU C 41 del 14.2.2012, pag. 1).

⁽⁹⁾ Raccomandazione CERS/2016/14 del Comitato europeo per il rischio sistemico, del 31 ottobre 2016, relativa alle misure per colmare le lacune nei dati sugli immobili (GU C 31 del 31.1.2017, pag. 1).

4. Controllo e valutazione

1. Il segretariato del CERS:

- a) assisterà i destinatari, assicurando la presentazione coordinata delle relazioni, la fornitura dei relativi modelli e precisando, ove necessario, le modalità e la tempistica con cui dar seguito alla raccomandazione;
- b) verificherà il seguito dato dai destinatari, fornirà loro assistenza su richiesta e presenterà tre relazioni di follow-up al Consiglio generale relative all'attuazione della raccomandazione A; la prima relazione entro il 31 dicembre 2020, la seconda relazione entro il 31 dicembre 2021 e la terza relazione entro il 31 dicembre 2022.

2. Il Consiglio generale valuterà le azioni intraprese e le motivazioni comunicate dai destinatari e, se del caso, può decidere se la presente raccomandazione non sia stata rispettata e se un destinatario abbia omesso di fornire adeguate motivazioni per la propria inerzia.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 27 giugno 2019.

Capo del segretariato del CERS,
per conto del Consiglio generale del CERS
Francesco MAZZAFERRO

ALLEGATO I

SPECIFICAZIONE DEI CRITERI DI CONFORMITÀ APPLICABILI ALLE RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione A - Attivazione di misure basate sui mutuatari

Alla raccomandazione A si applicano i seguenti criteri di conformità.

1. Al fine di evitare:

- a) una quota significativa o crescente di mutuatari che contraggono nuovi mutui ipotecari che potrebbero non essere in grado di onorare il proprio debito ovvero di mantenere i consumi in condizioni economiche o finanziarie sfavorevoli o a seguito di sviluppi negativi nel mercato immobiliare residenziale; o
- b) una quota significativa o crescente di nuovi mutui ipotecari, garantiti da immobili residenziali, che potrebbero causare perdite su crediti in caso di default e un conseguente calo dei prezzi delle abitazioni;

le autorità nazionali del Belgio dovrebbero utilizzare, combinandole, una o più misure basate sui mutuatari (ad esempio limiti al rapporto LTV in combinazione con limiti al rapporto DTI, oppure al rapporto DSTI, e limiti di scadenza), al fine di garantire l'efficacia delle misure in vigore e per ridurre al minimo qualsiasi causa di elusione o di conseguenze indesiderate che potrebbero ridurre l'efficacia ed eventualmente, comportare rischi in altri settori.

2. Prima di attivare misure basate sui mutuatari, si dovrebbe valutare la posizione del Belgio nei cicli economici e finanziari, al fine di determinare l'adeguata calibrazione e il graduale inserimento di tali misure.

3. Dopo l'attivazione delle misure basate sui mutuatari, potrebbero essere necessari il loro ulteriore inasprimento o l'attivazione di ulteriori misure macroprudenziali per affrontare le vulnerabilità individuate in Belgio; ciò dipenderà dalla scelta delle misure basate sui mutuatari attivate, dalla calibrazione iniziale di tali misure attivate e dai risultati della valutazione delle vulnerabilità.
