

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XVIII
n. 10

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(Relatore BAGNAI)

approvata nella seduta pomeridiana del 10 dicembre 2018

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) N. 575/2013 PER
QUANTO RIGUARDA LA COPERTURA MINIMA DELLE PERDITE
SULLE ESPOSIZIONI DETERIORATE (COM(2018) 134 DEFINITIVO)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 14 dicembre 2018

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	8

La Commissione,

esaminata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate,

considerato che:

la materia dei crediti deteriorati esposti nei bilanci degli enti creditizi viene affrontata dall'Unione europea con due proposte di atto normativo, rispettivamente la proposta di regolamento in titolo, avente a oggetto la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate, e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali (COM(2018)135);

i due strumenti sui quali complessivamente si articola l'intervento sono dotati di diverso impatto normativo sugli ordinamenti degli Stati membri e rispondono a filosofie di intervento diverse: infatti, mentre il regolamento in titolo si propone esplicitamente fra i propri obiettivi lo scoraggiamento di strategie attendiste nella gestione delle esposizioni deteriorate (pg. 4 della Relazione), ricadendo quindi nel primo pilastro del «Piano di azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa» approvato dal consiglio ECOFIN dell'11 luglio 2017 (citato nel terzo considerando), la proposta di direttiva promuove lo sviluppo del mercato secondario delle esposizioni deteriorate, coerentemente col terzo pilastro dello stesso «Piano di azione», e quindi sembra affidare a meccanismi tipici di mercato (creazione di un mercato secondario, determinazione del prezzo, regole di ingresso degli operatori e vigilanza, eccetera), anziché a meccanismi di tipo regolamentare (determinazione di soglie, fissazione di scadenze, eccetera) il superamento di potenziali criticità in capo ai bilanci bancari;

in linea teorica i due approcci possono anche convivere, ma appare dirimente per la specifica materia avere chiara la potenziale conflittualità tra i due percorsi e la necessità di gestirne in modo attento l'articolazione temporale. Non vi è dubbio che la stringente regolamentazione dei criteri di contabilizzazione per le esposizioni deteriorate, con il conseguente incentivo a smaltirle in tempi rapidi, possa avere una ricaduta importante sui valori di queste esposizioni. In particolare, è possibile che essa eserciti effetti distorsivi sul loro prezzo di mercato. Simili effetti sono potenzialmente dannosi per gli istituti bancari, laddove questi si trovino costretti a smaltire esposizioni deteriorate a un prezzo di molto inferiore a un *equo* valore di realizzo. In questo senso, la compiuta realizzazione di un

mercato secondario dovrebbe precedere logicamente l'adozione di criteri regolamentari più stringenti, affinché gli istituti spinti da questi strumenti regolamentari a evitare strategie attendiste abbiano una ragionevole certezza di poter dismettere le proprie esposizioni deteriorate a un prezzo di equilibrio. D'altra parte, si potrebbe anche argomentare che laddove un mercato secondario efficiente e trasparente per le esposizioni deteriorate esistesse, l'intervento regolamentare si svuoterebbe di significato. Ciò detto, la Commissione ritiene che se si accetta l'approccio duale, vale la pena esaminare analiticamente gli effetti sul sistema bancario italiano, sia immediati che in termini prospettici della proposta di regolamento, con particolare riguardo alla scansione temporale degli interventi;

la proposta sulle esposizioni deteriorate parte dall'assunto che tale fattispecie sia un fattore determinante della crisi prospettica e della sostenibilità del sistema bancario, accentuando il rischio di credito assunto dagli enti creditizi. Questo fattore emerge come determinante soprattutto per sistemi bancari come quello italiano, il cui modello operativo si fonda su attività di impiego della raccolta a sostegno dell'economia reale e quindi indirizzata verso famiglie e imprese;

l'impostazione della proposta di regolamento lascia viceversa sullo sfondo la questione, certamente di pari rilevanza e potenziale gravità, del rischio di mercato assunto da enti creditizi che fanno largo uso di strumenti non scambiati su mercati regolamentati, ovvero delle attività di secondo e terzo livello (secondo la classificazione proposta dallo *standard* FAS 157), fra cui i cosiddetti derivati finanziari, la cui valutazione è ancora in larga parte soggetta a procedure interne delle banche, e quindi è non sempre immediatamente sottoponibile a elementi di giudizio in grado di misurarne il valore di mercato né la potenziale rischiosità. Così facendo, la proposta di regolamento concorre a determinare un'asimmetria regolamentare che confligge con l'esigenza fondamentale di assicurare il rispetto della concorrenza nel mercato interno; emerge quindi l'esigenza di un'informazione periodica e ricorrente sulle valutazioni da parte degli organismi comunitari competenti circa il rischio sistemico e le proposte di misure volte a prevenire e contrastare tale rischio;

la proposta di regolamento stabilisce un trattamento armonizzato delle esposizioni deteriorate a fini prudenziali, in modo da assicurare che tutti gli enti creditizi dell'Unione europea abbiano un livello minimo di copertura per i rischi associati a tali esposizioni, rafforzando una rete di sicurezza prudenziale. Tuttavia questo intento va valutato alla luce del fatto che a distanza di oltre cinque anni dalla decisione dei capi di Stato e di governo di creare l'Unione bancaria, ne sono stati realizzati due pilastri (la vigilanza e la risoluzione uniche), ma resta ancora incompiuta la creazione di un sistema unico di garanzia dei depositi (*European deposit insurance scheme* – EDIS), come stabilito nella comunicazione della Commissione europea dell'11 ottobre 2017 e nella tabella di marcia del dicembre 2017. La mancanza di questo sistema mutualistico di ripartizione del rischio può sminuire l'efficacia della rete di sicurezza prudenziale;

sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità, l'introduzione di nuove regole sugli accantonamenti, anche se di portata circoscritta all'ambito prudenziale, sovrapponendosi agli *standard* contabili – recentemente profondamente innovati – comporta un ulteriore aggravio di regole, con il rischio di indebolire la comprensibilità dell'informativa al pubblico e al mercato, con un conseguente potenziale effetto distorsivo, in particolare per le banche locali, sulla relazione con i clienti in difficoltà;

gli impatti di norme non proporzionate sarebbero ancora più elevati per le banche italiane medio-piccole che non utilizzano un modello di misurazione del rischio di credito IRB (*internal ratings-based*), generando una potenziale riduzione del supporto creditizio al tessuto di piccole e medie imprese con ovvi pesanti riflessi sull'economia reale;

la previsione di una copertura minima perfettamente armonizzata in ragione del tempo trascorso dalla classificazione dell'esposizione come deteriorata potrebbe risultare penalizzante per l'Italia rispetto ad altri Stati membri in cui i tempi della giustizia civile sono significativamente inferiori. Per tali motivi, la definizione dei tempi di accantonamento per la copertura delle esposizioni deteriorate avrebbe dovuto tenere conto delle disomogeneità del quadro normativo a livello europeo in tema di durata dei procedimenti giudiziari. In assenza di tale obiettivo, infatti, il rischio di introdurre le regole predette in materia di accantonamento per la copertura di esposizioni deteriorate è proprio quello di penalizzare le banche che operano in ordinamenti caratterizzati da maggiori criticità, determinando ulteriori squilibri concorrenziali all'interno del mercato unico;

i requisiti di copertura risultano parzialmente differenziati in base al fatto che le esposizioni deteriorate siano classificate come «non garantite» o «garantite». Pur in presenza di tale differenziazione, viene tuttavia disposta in entrambi i casi la copertura integrale dell'esposizione, prevista per le esposizioni non garantite al secondo anno, e per quelle garantite all'ottavo anno. La presenza di una garanzia – che dovrebbe dar luogo a una minore perdita rispetto a quella prospettabile per le esposizioni deteriorate non garantite – viene dunque in rilievo con riferimento al solo percorso di copertura dell'esposizione, senza determinare un diverso trattamento per quanto concerne l'ammontare della copertura stessa che dovrà, pur con un orizzonte temporale maggiore, essere integrale. Tale previsione pare non tener sufficientemente conto della natura stessa della garanzia, cioè quella di costituire una forma di assicurazione sull'ammontare delle perdite cui un ente creditizio può andare incontro nei confronti della singola esposizione;

alla luce di queste considerazioni, la Commissione esprime le seguenti osservazioni:

il regolamento dovrebbe applicarsi alle esposizioni determinate da contratti posti in essere dopo la data di entrata in vigore del regolamento stesso.

all'articolo 36 del regolamento (CE) n. 575/2013 del Parlamento europeo del Consiglio, del 26 giugno 2013, rubricato «Detrazioni dagli elementi di capitale primario di classe 1», la lettera (m) del paragrafo 1 (introdotta nel regolamento 575/2013 dall'articolo 1, paragrafo 1, della proposta di regolamento in titolo) dovrebbe specificare che dal capitale primario di classe 1 viene detratto l'importo applicabile della copertura per le esposizioni, con esclusione delle esposizioni acquistate in un'operazione di mercato da parte di un ente specializzato nell'acquisto di esposizioni deteriorate, che risultavano deteriorate al momento dell'acquisto, e delle esposizioni concesse da un ente creditizio specializzato a un debitore le cui altre esposizioni nel bilancio dell'ente sono in *default* e sono state acquistate attraverso un'operazione di mercato;

all'articolo 47-*bis*, rubricato «Esposizioni deteriorate», introdotto nel regolamento 575/2013 dall'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento in titolo, la lettera (b) del paragrafo 1 dovrebbe specificare che sono escluse del novero delle esposizioni deteriorate le aperture di credito non utilizzate e non impegnate;

allo stesso articolo appare opportuno precisare che non vanno presi in considerazione ai fini della detrazione dal capitale primario di classe 1 gli elementi di «esposizione» già deteriorati al momento dell'acquisto da parte dell'ente, specificando tuttavia che in caso di acquisto di esposizioni deteriorate, gli enti informano periodicamente le autorità competenti circa lo stato, l'entità, la composizione e il prezzo di tali esposizioni;

all'articolo 47-*ter*, rubricato «Misure di tolleranza», e specificamente nei paragrafi 1, 2 e 4, appare opportuno far riferimento alle condizioni di difficoltà del debitore nel rispetto delle specifiche obbligazioni contratte, anziché al deterioramento della sua situazione finanziaria complessiva;

il requisito di copertura minima crescente in ragione del tempo trascorso dalla classificazione dell'esposizione come deteriorata dovrebbe essere definito su un orizzonte temporale meno stringente di quello attualmente previsto dalla proposta, in particolare con riferimento all'articolo 47-*quater* introdotto nel regolamento (UE) n. 575/2013 dall'articolo 1, paragrafo 2 della proposta in esame, che prevede la copertura integrale per la parte non garantita dell'esposizione deteriorata, da applicarsi dal primo giorno del secondo anno dopo la classificazione come esposizione deteriorata, se il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni;

sempre in relazione all'articolo 47-*quater*, paragrafo 1, lettera (b), appare opportuno dedurre dall'importo applicabile della copertura insufficiente per le esposizioni deteriorate gli importi cancellati dall'ente dal momento in cui l'esposizione è stata classificata come deteriorata;

inoltre, all'articolo 47-*quater*, paragrafo 1, appare opportuno riferire la valutazione dell'importo della copertura insufficiente a ciascuna delle esposizioni deteriorate, considerate separatamente, effettuando per ognuna di esse il calcolo della differenza fra gli elementi *sub (a)* e quelli *sub (b)* del medesimo paragrafo;

si ritiene altresì opportuno non applicare il *gap* di rettifiche «mancanti» direttamente a livello del primo pilastro, bensì di seguire l'approccio proposto dalla Banca centrale europea (BCE), che tratta le medesime a livello di secondo pilastro. Ciò anche in considerazione del fatto che la proposta della Commissione si rivolge a tutta la platea di banche, mentre quella della BCE solo alle banche «significative» e inoltre non prevede accantonamenti aggiuntivi oltre a quelli previsti dai criteri contabili nei primi due anni per le esposizioni non garantite e nei primi tre anni per quelle garantite;

appare infine opportuno prevedere che, nell'ambito dei requisiti di copertura minima previsti dal nuovo articolo 47-*quater* del regolamento (UE) n. 575/2013 per le esposizioni garantite, anche per l'ipotesi di cui al paragrafo 3, lettera (o), relativa al periodo successivo all'ottavo anno, non sia prevista la copertura integrale e sia quindi indicata una percentuale inferiore a 1.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: BONFRISCO)

10 dicembre 2018

La Commissione,

considerato che la proposta di regolamento stabilisce un trattamento armonizzato delle esposizioni deteriorate a fini prudenziali, in modo da assicurare che tutti gli enti creditizi dell'Unione europea abbiano un livello minimo di copertura per i rischi associati a tali esposizioni;

valutato che la base giuridica dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di misure relative al ravvicinamento delle normative nazionali in materia di mercato interno, è appropriata per l'adozione di un trattamento armonizzato delle esposizioni deteriorate a fini prudenziali, ma dovrebbe prevedere il necessario tempo per l'adeguamento delle procedure di natura operativa e di pianificazione, fissando la data in cui si considerano «nuovi impieghi» al 1° gennaio 2021;

valutato che l'ingente sforzo compiuto dagli enti creditizi nazionali per ottenere una significativa riduzione delle esposizioni deteriorate nell'ultimo triennio è stato coadiuvato dal rilevante ricorso a operazioni di cartolarizzazione, in merito alle quali sono rinvenibili profili di criticità connessi alla garanzia pubblica sulle *tranche* senior di cartolarizzazioni con sottostanti sofferenze (GACS);

valutato che a distanza di oltre cinque anni dalla decisione dei capi di Stato e di governo di creare l'Unione bancaria, ne sono stati realizzati due pilastri (la vigilanza e la risoluzione uniche), ma resta ancora incompiuta la creazione di un sistema unico di garanzia dei depositi (EDIS), come stabilito nella comunicazione della Commissione europea dell'ottobre 2017 e nella tabella di marcia del dicembre 2017;

valutato che la proposta potrebbe sollevare problemi quanto al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

evidenziato, poi, sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità, che l'introduzione di nuove regole sugli accantonamenti, anche se di portata circoscritta all'ambito prudenziale, sovrapponendosi agli *standard* contabili – recentemente profondamente innovati – comporta un ulteriore aggravio di regole con il rischio di indebolire la comprensibilità dell'informativa al pubblico e al mercato e, dunque, con un conse-

guente potenziale effetto distorsivo, in particolare per le banche locali, sulla relazione con i clienti in difficoltà. Sempre riguardo al principio di proporzionalità, si evidenzia che gli impatti di norme non proporzionate sarebbero ancora più elevati per le banche italiane medio-piccole che non utilizzano un modello di misurazione del rischio di credito IRB (*internal ratings-based*), generando una potenziale riduzione del supporto creditizio al tessuto di piccole e medie imprese con ovvi pesanti riflessi sull'economia reale,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) con riferimento all'essenziale strumento giuridico adottato dalla proposta della Commissione, il requisito di copertura minima crescente in ragione del tempo trascorso dalla classificazione dell'esposizione come deteriorata, si rappresenta che lo specifico contesto italiano è caratterizzato da tempi medi della giustizia civile significativamente superiori rispetto a quelli di altri Stati membri. Di conseguenza, le banche che operano sul territorio nazionale impiegano tempi mediamente maggiori per recuperare almeno parte dell'esposizione deteriorata.

Ciò premesso, la previsione di una copertura minima perfettamente armonizzata in ragione del tempo trascorso dalla classificazione dell'esposizione come deteriorata, potrebbe risultare penalizzante per l'Italia rispetto ad altri Stati membri in cui i tempi della giustizia civile sono significativamente inferiori.

Per tali motivi, l'armonizzazione dei tempi di accantonamento per la copertura delle esposizioni deteriorate avrebbe dovuto essere preceduta dall'armonizzazione del quadro normativo a livello europeo in tema di durata dei procedimenti giudiziari. In assenza di tale obiettivo, infatti, il rischio di introdurre le regole predette in materia di accantonamento per la copertura di esposizioni deteriorate è proprio quello di penalizzare le banche che operano in ordinamenti caratterizzati da maggiori criticità.

Infatti, applicare uno stretto regime di copertura delle esposizioni deteriorate seguendo un calendario così stringente disincentiva le banche a mettere in atto una gestione proattiva dei crediti deteriorati, attraverso ad esempio concessioni o ristrutturazioni del credito, e potrebbe pertanto comportare effetti negativi sull'economia reale. Poiché infatti i tempi di recupero sono dettati dal sistema giudiziario, un calendario così stringente indurrebbe le istituzioni creditizie a dismettere le esposizioni prima dei tempi imposti dalla regolamentazione per la loro copertura.

Pertanto, appare opportuno prevedere che il requisito di copertura minima crescente in ragione del tempo trascorso dalla classificazione dell'esposizione come deteriorata venga definito su un orizzonte meno stringente di quello attualmente previsto dalla proposta, in particolare con riferimento all'articolo 47-*quater* introdotto nel regolamento (UE) n. 575/2013 dall'articolo 1, paragrafo 2, della proposta in esame, che prevede la copertura integrale per la parte non garantita dell'esposizione deteriorata, da applicarsi dal primo giorno del secondo anno dopo la classifica-

zione come esposizione deteriorata, se il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni. La prospettiva prudenziale non ha maggiore ancoraggio fattuale nella razionalità e pratica economico-contabile quando impone il 100 per cento di accantonamento dopo due anni per un credito che, seppur deteriorato, non vale zero dal punto di vista economico. In sostanza, il credito tenderà a limitarsi qualitativamente alla presenza di garanzie eligibili e quantitativamente al valore delle stesse garanzie, alimentando un fenomeno di *short-termismo* nelle politiche creditizie delle banche. Così come si potrebbe alimentare il rischio di *shadow banking*, ovvero quell'insieme di operatori e prodotti non direttamente sottoposti a vigilanza allo stesso modo delle banche ma specializzati nella compravendita dei crediti dismessi dalle banche. Per conferire maggiore flessibilità al requisito di copertura minima potrebbero essere anche identificate eventuali tipologie di erogazioni creditizie caratterizzate da requisiti minimi meno stringenti, in ragione di particolari scelte di politica economica;

2) i requisiti di copertura risultano parzialmente differenziati in base al fatto che le esposizioni deteriorate siano classificate come «non garantite» o «garantite». Pur in presenza di tale differenziazione, viene tuttavia disposta in entrambi i casi la copertura integrale dell'esposizione, prevista per le esposizioni non garantite al secondo anno, mentre per quelle garantite all'ottavo anno.

La presenza di una garanzia viene dunque in rilievo con riferimento al percorso di copertura dell'esposizione, ma non determina un diverso trattamento per quanto concerne l'ammontare della copertura stessa che dovrà, pur con un orizzonte temporale maggiore, essere integrale. Tale previsione pare non tener sufficientemente conto della natura stessa della garanzia, cioè quella di costituire una forma di assicurazione sull'ammontare delle perdite cui un ente creditizio può andare in contro nei confronti della singola esposizione.

Si ritiene opportuno non applicare il *gap* di rettifiche «mancanti» direttamente a livello del primo pilastro, bensì di seguire l'approccio proposto dalla BCE che tratta le medesime a livello di secondo pilastro. Ciò anche in considerazione del fatto che la proposta della Commissione si rivolge a tutta la platea di banche, mentre quella della BCE solo alle banche «significative» e che inoltre non prevede accantonamenti aggiuntivi oltre a quelli previsti dai criteri contabili nei primi due anni per le esposizioni non garantite e nei primi tre anni per quelle garantite.

Pertanto, appare opportuno prevedere che, nell'ambito dei requisiti di copertura minima previsti dal nuovo articolo 47-*quater* del regolamento (UE) n. 575/2013 per le esposizioni garantite, anche per l'ipotesi di cui al paragrafo 3, lettera *o*), relativa al periodo successivo all'ottavo anno, non sia prevista la copertura integrale e che quindi sia indicata una percentuale inferiore a 1.

A tale riguardo, si tenga conto anche degli emendamenti approvati dalla Commissione Affari economici e monetari (ECON) del Parlamento europeo (relatori: Esther de Lange e Roberto Gualtieri) il 6 dicembre scorso, che vanno nella direzione delle considerazioni sopra esposte. In

particolare, per le esposizioni non garantite, si protrae di due anni l'obbligo di copertura totale, portandolo al primo giorno del quarto anno dopo la classificazione come esposizione deteriorata. Per quanto riguarda le esposizioni garantite, si distingue tra quelle garantite da beni mobili e quelle garantite da beni immobili, prescrivendo per queste ultime requisiti di copertura meno stringenti, con una copertura totale solo a partire dal decimo anno dopo la classificazione come esposizione deteriorata.

