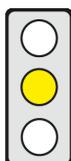


PUNTI CHIAVE

Contesto: La crisi finanziaria del 2008 aveva provocato un forte aumento della proporzione di crediti deteriorati nei bilanci delle banche. Da allora, questa è stata ridotta in modo significativo, anche se in misura molto diversa nei vari Stati membri. Gli alti livelli di crediti deteriorati ostacolano i prestiti bancari e rappresentano un freno politico all'Unione bancaria.

Obiettivo della comunicazione: La Commissione vuole evitare che la proporzione di crediti deteriorati aumenti ancora una volta a causa della crisi del COVID-19.

Parti interessate: Banche, acquirenti di crediti deteriorati, autorità di vigilanza bancaria.



Pro: (1) La creazione di mercati secondari liquidi per gli crediti deteriorati può aumentare l'incentivo a vendere gli crediti deteriorati. La Commissione spinge quindi opportunamente per l'accettazione della sua proposta di direttiva.

(2) Il fatto che la Commissione si sia astenuta dal proporre una *bad bank* a livello europeo è appropriato perché, considerando le posizioni di partenza molto diverse degli Stati membri per quanto riguarda gli crediti deteriorati, ciò racchiude un rischio significativo di redistribuzione.

Contro: (1) è dubbio che le asimmetrie informative e la scarsa disponibilità di dati siano responsabili del mancato sviluppo dei mercati secondari. L'obbligo per le banche di pubblicare "dati essenziali" sugli crediti deteriorati è quindi poco convincente.

(2) Le regole sui sussidi e i requisiti di risoluzione per le banche non possono essere invalidate di fatto per permettere alle società statali di gestione patrimoniale di ridurre gli stock di crediti deteriorati utilizzando

I passaggi più importanti del testo sono indicati da una riga a margine.

CONTENUTO

Titolo

Comunicazione COM(2020) 822 del 16 dicembre 2020: Far fronte ai crediti deteriorati all'indomani della pandemia di COVID-19.

Breve riepilogo

► Contesto

- Dopo essere diminuita costantemente dal 2016 (4,8%), la proporzione di crediti deteriorati è aumentata leggermente nell'UE nel 2020 al 2,6%. La proporzione di crediti deteriorati varia considerevolmente all'interno dell'UE. In Grecia, il livello è del 30%, a Cipro del 15,2%, in Italia del 5,1%, in Francia del 2,2% e in Germania dell'1,1%.
- Finora, le misure politiche di sostegno economico, adottate dagli Stati membri durante la crisi del coronavirus, hanno impedito un forte aumento dei crediti deteriorati. Questi ultimi potrebbero tuttavia aumentare rapidamente, a seconda di come si svilupperà la crisi.
- Nella sua comunicazione, la Commissione indica le misure necessarie per evitare un altro aumento dei crediti deteriorati.

► Mercati secondari per i crediti deteriorati

- I mercati secondari liquidi rendono più facile per le banche vendere i crediti deteriorati. Questo libera il capitale e aumenta la capacità di prestito delle banche. La Commissione spinge per una rapida accettazione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, della sua proposta di direttiva per promuovere questi mercati secondari (vedi [cepAnalisi](#) [in inglese]). Un regolamento per semplificare la cartolarizzazione dei crediti deteriorati è stato approvato solo nel dicembre 2020 (vedi [cepAnalisi](#) [in inglese]). [p. 6]
- La Commissione vuole ridurre le asimmetrie informative tra acquirenti e venditori di crediti deteriorati. Sta valutando se rendere obbligatoria, per le banche, la divulgazione di alcuni "dati critici" sui nuovi crediti deteriorati in un formato standardizzato. L'Autorità bancaria europea (ABE) semplificherà il suo modello a questo proposito. [p. 7].
- La Commissione è favorevole a una piattaforma europea ("polo di dati") per i dati sui crediti deteriorati e vuole tenere una consultazione pubblica su questo nel 2021. Un'opzione sarebbe quella di fornire il polo utilizzando il privato *European DataWarehouse GmbH* che offre una piattaforma simile per le cartolarizzazioni. La piattaforma raccoglierà i dati sulle transazioni che hanno avuto luogo, e i prezzi. I dati sui flussi di cassa ottenuti dai crediti deteriorati acquistati saranno forniti in seguito. [p. 8]

- La Commissione, e l'ABE in particolare, vogliono fornire alle banche più piccole delle linee guida non vincolanti sulle migliori pratiche per la vendita di crediti deteriorati [p. 8].
- ▶ **Società di gestione patrimoniale che agiscono come *bad bank***
 - Le società di gestione patrimoniale rimuovono i crediti deteriorati dai bilanci delle banche e cercano di estrarre il massimo valore da essi. Le società di gestione patrimoniale possono agire come *bad bank* e
 - comprare crediti deteriorati e venderli dopo un tempo determinato o
 - cartolarizzare i crediti deteriorati e vendere la cartolarizzazione - con o senza garanzia statale - agli investitori.
 - Le società di gestione patrimoniale possono essere private o (parzialmente) pubbliche. A seconda del progetto, il finanziamento pubblico della Commissione europea dovrebbe essere approvato come aiuto di Stato. [p. 11]
 - Le società di gestione patrimoniale nazionali possono essere istituite in base alle esigenze del settore bancario nazionale. La Commissione intende sostenere gli Stati membri che vogliono creare una società di gestione patrimoniale [p. 12].
 - Una rete di società statali di gestione patrimoniale potrebbe essere stabilita “a livello europeo” [p. 12]:
 - Le società di gestione patrimoniale potrebbero istituire una piattaforma di transazioni condivisa a livello europeo per facilitare la vendita di crediti deteriorati agli investitori.
 - Quando le società di gestione registrano le loro partecipazioni e la *performance* dei crediti deteriorati tramite il "polo di dati", l'efficienza del mercato aumenterà; i crediti deteriorati possono quindi essere valutati in modo appropriato.
 - La Commissione continuerà a esplorare i vantaggi e le sinergie di una rete europea di società di gestione patrimoniale [p. 13].
- ▶ **Quadri in materia di insolvenza, recupero crediti e ristrutturazione del debito**
 - La Commissione esorta ad accettare rapidamente la sua proposta di procedure accelerate di escussione extragiudiziale delle garanzie (vedi [cepAnalisi](#) [in inglese]) e il recepimento della direttiva sulle ristrutturazioni [(UE) 2019/1023] che regola il processo di ristrutturazione e potrebbe quindi impedire l'accumulo di crediti deteriorati [p. 13-14].
 - Come parte del piano d'azione dell'Unione dei mercati dei capitali, la Commissione prevede "un'armonizzazione o una convergenza mirate" degli aspetti fondamentali del diritto fallimentare nazionale. Essa avvierà presto una consultazione su questo punto. [p. 14]
- ▶ **Far fronte ai crediti deteriorati e le regole sugli aiuti di Stato e sulla risoluzione bancaria**
 - Secondo le regole sulla risoluzione bancaria dell'UE, uno Stato membro può anche, in casi eccezionali, sostenere banche solvibili se è necessario per prevenire gravi perturbazioni dell'economia o per preservare la stabilità finanziaria. La Commissione valuta se questo è conforme alle regole sugli aiuti di Stato. [Art. 32 (4), Direttiva 2014/59/UE]
 - La Commissione chiarisce ora che [p. 15-16]
 - la crisi del COVID-19 permette l'attivazione di questa eccezione,
 - Il sostegno consentito può includere non solo l'acquisizione di crediti deteriorati da parte di *bad bank* finanziate dallo Stato (società di gestione patrimoniale), ma anche l'acquisizione da parte dello Stato di perdite su crediti a pagamento (regimi di protezione delle attività).

Contesto politico

Dal 2019, tutte le banche nell'UE devono fornire una maggiore copertura ai nuovi crediti deteriorati dai fondi propri [[regolamento \(UE\) 2019/630](#)]. Allo stesso tempo, la BCE ha pubblicato "[aspettative](#)" molto più severe (ufficialmente non vincolanti) per la copertura dei nuovi crediti deteriorati dai fondi propri. Nel 2018, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sullo sviluppo dei mercati secondari per i crediti deteriorati [COM(2018) 135, vedi [cepAnalisi](#) (in inglese)], che includeva una procedura di esecuzione extragiudiziale europea volta a rendere più efficaci le procedure di esecuzione nazionali. La proposta ha incontrato una sostanziale opposizione in Parlamento e in Consiglio, ed è probabilmente il motivo per cui la Commissione vuole ora armonizzare gli "aspetti fondamentali del diritto sostanziale dell'insolvenza".

Opzioni per influenzare il processo politico

Direzioni Generali Commissione UE: DG Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali
 Commissioni del Parlamento UE: Problemi economici e monetari, relatore: TBA

VALUTAZIONE

Valutazione di impatto economico

I crediti deteriorati possono paralizzare la capacità di prestito delle banche, bloccando lo scarso capitale proprio. È attualmente troppo presto per dare una previsione affidabile se, a causa della pandemia di COVID-19, il problema dei crediti deteriorati diventerà così grave da richiedere misure coordinate a livello europeo. Le variabili rilevanti a questo proposito sono difficili da valutare e sono in una certa misura dipendenti l'una dall'altra, come lo sviluppo epidemiologico, l'intensità del *lockdown*, la rapida disponibilità di sufficiente vaccino e le misure di sostegno della politica economica nazionale, che impediscono ai crediti di diventare deteriorati in prima battuta.

Gli incentivi economici per le banche a scaricare i crediti deteriorati o a mantenerli in bilancio dipendono da vari fattori. In primo luogo: i requisiti di fondi propri per i crediti deteriorati e i "costi opportunità" - cioè il sacrificio di nuovi prestiti che richiedono la vendita di crediti deteriorati - determinano i costi di mantenimento dei crediti deteriorati nel bilancio della banca. I requisiti di fondi propri sono recentemente stati un po' allentati (vedi [cepAnalisi](#) [in inglese]). Durante la pandemia di COVID-19, è probabile che i "costi opportunità" siano bassi a causa delle difficili prospettive economiche.

In secondo luogo: i ricavi ottenibili dalla vendita dei crediti deteriorati dipendono dal prezzo che può essere ottenuto per essi. **La creazione di mercati secondari liquidi per i crediti deteriorati**, perseguita dalla Commissione, contribuisce a un *pricing* efficiente e **può quindi aumentare l'incentivo a vendere i crediti deteriorati. La Commissione sta quindi giustamente spingendo per l'accettazione della sua proposta di direttiva** (vedi su questo [cepAnalisi](#) [in inglese]). Anche le semplificazioni recentemente approvate per la cartolarizzazione dei crediti deteriorati (vedi [cepAnalisi](#) [in inglese]) forniscono ulteriori incentivi per la vendita dei crediti deteriorati.

È dubbio che le asimmetrie informative tra acquirenti e venditori di crediti deteriorati **e la scarsa disponibilità di dati** sulle transazioni e sui prezzi dei crediti deteriorati **siano responsabili del mancato sviluppo dei mercati secondari**. Almeno i venditori di crediti deteriorati, che considerano il prezzo offerto sui mercati secondari troppo basso, avranno un interesse personale a ridurre le asimmetrie informative. Anche le banche hanno un interesse legittimo a non dover pubblicare informazioni dettagliate sui loro crediti deteriorati. Inoltre, i venditori di crediti deteriorati sono investitori professionali che non hanno bisogno di protezione. **L'obbligo di pubblicare "dati critici" sui crediti deteriorati è quindi poco convincente**. Invece, i venditori di crediti deteriorati dovrebbero essere in grado di decidere da soli se - come l'*European DataWarehouse* - raccogliere e pubblicare i dati sulle transazioni di crediti deteriorati.

Le linee guida dell'ABE e della Commissione **sulla vendita dei crediti deteriorati possono ridurre i costi di transazione delle banche più piccole** che non hanno esperienza nella vendita dei crediti deteriorati. Tuttavia, **devono rimanere non vincolanti** e non costringere le banche a vendere i crediti deteriorati. Le autorità di vigilanza nazionali rimangono responsabili della supervisione delle banche più piccole.

Un'alternativa alla vendita di crediti deteriorati sui mercati secondari è la vendita a società di gestione patrimoniale. Le società di gestione patrimoniale puramente private non presentano problemi. Considerando la portata del problema dei crediti deteriorati, è probabile che le società di gestione patrimoniale (ri)finanziate dallo stato siano molto rilevanti.

Il fatto che la Commissione si sia astenuta dal proporre una *bad bank* a livello europeo è appropriato perché, alla luce delle posizioni di partenza molto diverse negli Stati membri per quanto riguarda i crediti deteriorati, e altri sviluppi, **questo comporta un rischio significativo di "redistribuzione"**, indipendentemente dal fatto che sia finanziato dal settore bancario o da fondi pubblici, ad esempio attraverso il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Non c'è alcuna ragione apparente per cui i contribuenti di altri Stati membri debbano sostenere i costi risultanti.

L'incentivo per gli Stati membri a collegare le loro società statali di gestione patrimoniale a una rete è quindi limitato principalmente alla creazione di una piattaforma di transazione condivisa. Il che potrebbe rivelarsi vantaggioso. Le piattaforme di transazione per gli crediti deteriorati mettono in contatto acquirenti e venditori di crediti deteriorati, riducono i costi di transazione e contribuiscono quindi a un *pricing* efficiente dei crediti deteriorati. Tuttavia, la conseguente costosa cessione transfrontaliera dei crediti limita il potenziale di queste piattaforme (vedi [cepAnalisi](#) [in inglese]).

L'armonizzazione degli aspetti fondamentali delle leggi nazionali sull'insolvenza ridurrebbe i costi di transazione delle vendite di crediti deteriorati - sia sul mercato secondario che attraverso le società di gestione patrimoniale - e permetterebbe ai prezzi dei crediti deteriorati di salire. La volontà politica per questo è stata tuttavia estremamente bassa negli ultimi anni.

Le regole sui sussidi e i requisiti di *workout* per le banche [direttiva BRRD 2014/59/UE] **non possono essere di fatto invalidati per permettere alle società statali di gestione patrimoniale di ridurre gli stock di crediti deteriorati utilizzando le entrate fiscali**. La direttiva BRRD permette l'uso di fondi pubblici da parte delle società di gestione patrimoniale per le banche solventi solo quando "tali misure [sono] di natura precauzionale e temporanea e proporzionate a porre rimedio alle conseguenze del grave disturbo e [non sono] utilizzate per compensare le perdite che l'ente ha subito o potrebbe subire nel prossimo futuro." [Art. 32 (4) (d)]. Quest'ultimo, così come il rispetto delle regole sugli aiuti di Stato espressamente richiesto dalla direttiva, ostacola l'uso delle società di gestione patrimoniale

per ridurre i crediti deteriorati in quanto, con alcune banche, è probabile che ci siano differenze significative tra il valore contabile e il valore di mercato dei crediti deteriorati. Tuttavia, una vendita di crediti deteriorati al valore di mercato e le relative svalutazioni di capitale sono probabilmente inaccessibili per alcune banche.

Valutazione giuridica

Competenza legislativa

Dipenderà dall'effettiva predisposizione delle misure normative.

Sussidiarietà e proporzionalità rispetto agli Stati membri

Dipenderà dall'effettiva predisposizione delle misure normative.

Compatibilità con il diritto dell'UE sotto altri aspetti

Qualsiasi sostegno pubblico per i crediti deteriorati da assumere da parte delle società di gestione patrimoniale deve essere compatibile con la regolamentazione UE relativa agli aiuti di Stato.

Sintesi della valutazione

La creazione di mercati di liquidità secondari per i crediti deteriorati può aumentare l'incentivo a vendere crediti deteriorati. La Commissione sta quindi spingendo opportunamente per l'accettazione della sua proposta di direttiva. Non è certo però che le asimmetrie informative e la scarsa disponibilità di dati siano i responsabili del mancato sviluppo dei mercati secondari. L'obbligo per le banche di pubblicare "dati essenziali" sui crediti deteriorati è quindi poco convincente. Le linee guida sulla vendita dei crediti deteriorati possono ridurre i costi di transazione delle banche più piccole, ma devono rimanere non vincolanti. Il fatto che la Commissione si sia astenuta dal proporre una *bad bank* a livello europeo è appropriato perché, alla luce delle posizioni di partenza molto diverse degli Stati membri per quanto riguarda i crediti deteriorati, questo nasconderebbe altrimenti un significativo rischio di "redistribuzione" del debito tra diversi Stati. Le regole sui sussidi e i requisiti di *workout* per le banche non possono essere di fatto invalidate per permettere alle società di gestione patrimoniale statali di ridurre gli stock di crediti deteriorati utilizzando le entrate fiscali.