

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 14

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(Relatore BAGNAI)

approvata nella seduta dell'11 aprile 2019

SULLA

**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 DEFINITIVO)**

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

Comunicata alla Presidenza il 23 maggio 2019

La Commissione, esaminata 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,

considerato che:

la proposta di direttiva si propone di «incoraggiare lo sviluppo di mercati secondari dei crediti deteriorati nell'Unione eliminando gli ostacoli al trasferimento dei crediti deteriorati da parte di enti creditizi a enti non creditizi, garantendo al tempo stesso la tutela dei diritti dei consumatori», obiettivo da realizzare fra l'altro (i) armonizzando la normativa in materia di acquisizione e gestione dei crediti, allo scopo in particolare di promuovere la dimensione transfrontaliera di queste attività; (ii) definendo una procedura comune accelerata di escussione extragiudiziale delle garanzie, con l'intento in particolare di uniformare fra gli Stati membri i tassi di recupero delle esposizioni deteriorate, sulla base del presupposto che diversi tassi di recupero possano incidere sui costi di finanziamento e quindi falsino la concorrenza fra imprese sul Mercato Unico;

l'intervento si colloca nel quadro del «Piano di azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa» approvato dal consiglio ECOFIN dell'11 luglio 2017 e comunicato con la «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul completamento dell'Unione bancaria» (COM(2017) 592 final dell'11 ottobre 2017). Più specificamente, la proposta di direttiva interviene sui punti (ii) «riforma della disciplina in materia di [...] recupero dei crediti» e (iii) «sviluppo di mercati secondari delle attività deteriorate» del piano di azione;

alla fine di gennaio 2019 il presidente della Commissione per i problemi economici e monetari (ECON) del Parlamento europeo è stato informato dalla Commissione europea del mancato accordo politico sul Titolo V «Escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie» in sede di Consiglio Economia. Il presidente della Commissione ECON ha sottoposto la questione ai coordinatori dei Gruppi politici, che a inizio febbraio hanno deciso a maggioranza di procedere scorporando il Titolo V dalla proposta di direttiva. Il Parlamento ha informato le altre istituzioni di questa scelta e si è provveduto a modificare la proposta originaria eliminando il Capo V. Il Parlamento europeo ha quindi discusso solo la parte residua della proposta, quella relativa ad acquirenti e gestori di crediti, rinviando alla prossima legislatura la discussione sullo strumento unico di escussione extragiudiziale accelerata;

nel frattempo, il 13 marzo 2019 il Parlamento ha approvato in prima lettura e contestualmente trasmesso al Consiglio europeo per la de-

finitiva approvazione, nel quadro del procedimento legislativo ordinario, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento 575/2013/UE (*Capital Requirements Regulation*, CRR) per quanto riguarda la copertura minima delle perdite su esposizioni deteriorate (COM(2018)134), proposta che in particolare introduce il cosiddetto *calendar provisioning*, ovvero uno schema di accantonamenti progressivi di capitale a fronte delle esposizioni deteriorate, distinto fra esposizioni garantite e non, fino alla concorrenza del 100 per cento delle esposizioni stesse, il cui scopo dichiarato è quello di scoraggiare «strategie attendiste» nella gestione delle esposizioni deteriorate da parte delle aziende di credito;

la proposta di modifica COM(2018) 134 condiziona significativamente le strategie degli operatori nel mercato di cui la proposta di direttiva COM(2018) 135 si propone di incoraggiare lo sviluppo; si pongono pertanto due ordini di problemi: uno relativo al rapporto tra le fonti normative in quanto il regolamento, direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri, dovrebbe collocarsi a valle di una direttiva che abbia definito gli obiettivi complessivi che l'Unione si prefigge in un determinato ambito; l'altro concerne la coerenza logica in termini più squisitamente economici, in quanto regole che forzano alla vendita conducono *in re ipsa* a un cosiddetto «mercato del compratore», distorcendo al ribasso i prezzi, in contraddizione con il principale obiettivo esplicito della proposta di direttiva, quello di favorire un aumento dei prezzi di collocamento delle esposizioni deteriorate (si veda in particolare il considerando (7) della proposta), come già osservato nel considerando (c) della risoluzione approvata dalla Commissione finanze e tesoro del Senato il 10 dicembre 2018 in merito alla proposta COM(2018) 134, che invitava altresì a esaminare analiticamente gli effetti di questo approccio duale sul sistema bancario italiano (DOC XVIII, n. 10);

il rischio di dare vita, anche se come effetto non voluto, ad un «mercato del compratore» potrebbe riportare all'attenzione il progetto, da più parti ventilato e comunque meritevole di attenzione, di affidare ad un ente pubblico l'acquisto e la gestione dei crediti deteriorati, anche in qualità di *player* non esclusivo del mercato che si intende creare: in tale prospettiva sarebbe opportuno una discussione sull'opportunità di lasciare facoltà agli Stati membri di procedere autonomamente o di inserire tale decisione in un quadro armonizzato europeo, oppure di creare un soggetto europeo;

a tal riguardo, si rileva che l'approccio definito nel «Piano di azione» (COM(2017) 592), in corso di realizzazione con i citati interventi successivi, incluso quello in titolo, si basa sul presupposto che elevati *stock* di esposizioni deteriorate limitino la capacità del sistema bancario di erogare credito, compromettendo la crescita economica e determinando un contesto particolarmente sfavorevole alle piccole e medie imprese (PMI), che per loro natura fanno ricorso prevalente al credito bancario; tuttavia, le ricerche condotte sull'esperienza italiana da esperti indipendenti e dalle autorità di vigilanza italiane conducono finora a conclusioni

opposte a questi presupposti: in primo luogo, la capacità di erogare credito non appare significativamente correlata al livello delle esposizioni deteriorate, e in secondo luogo il rallentamento della crescita si presenta come causa, non effetto, dell'aumento dello *stock* di esposizioni deteriorate. Sulla base delle ricerche citate, la Commissione sottolinea che non esiste alcun modello economico teorico che stabilisca un legame causale diretto fra il volume di queste esposizioni e l'allocazione del credito, mentre sul piano empirico le correlazioni osservate nel mercato italiano appaiono viziate da un problema di identificazione (cioè non denotano un nesso causale), in quanto l'aumento delle esposizioni deteriorate, e la riduzione dell'offerta di credito, sono precedute logicamente e temporalmente da una causa comune;

inoltre, l'enfasi sulla necessità di uno smaltimento veloce delle esposizioni deteriorate attraverso cessioni ad acquirenti specializzati si scontra, nel caso italiano, con l'evidenza raccolta dalla Banca d'Italia sui tassi di recupero delle «sofferenze». Nel 2017, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati, le sofferenze cedute, a un prezzo medio pari al 17 per cento dell'esposizione lorda di bilancio, hanno avuto un tasso di recupero del 26 per cento, contro il 44 per cento di recupero sulle sofferenze chiuse mediante procedura ordinaria, per cui l'aumento delle cessioni (76 per cento delle posizioni chiuse, rispetto al 45 per cento dell'anno precedente) si è tradotto nell'aggregato in una riduzione del tasso di recupero medio (dal 34 per cento del 2016 al 30 per cento del 2017). La cessione dei prestiti performanti – *non performing loans* (NPL) in simili condizioni genera perdite che superano l'effetto positivo sui rapporti patrimoniali della riduzione degli attivi ponderati per il rischio, per cui potrebbe essere la vendita, anziché il livello raggiunto, di esposizioni deteriorate, a indebolire l'offerta di credito, con pesanti conseguenze sul tessuto imprenditoriale;

la creazione di un mercato più spesso, liquido, competitivo e trasparente, tramite la promozione della dimensione transfrontaliera e la rimozione degli ostacoli determinati dai costi di conformità e da altre disomogeneità normative, dovrebbe appunto scongiurare simili esiti, favorendo un incremento dei prezzi di cessione; tuttavia questi effetti astrattamente prefigurati vanno valutati nella concreta realtà fattuale del mercato italiano, in cui il rapporto fra sofferenze nette e impieghi totali è sceso nel dicembre 2018 all'1,72 per cento (rispetto al 4,89 per cento del dicembre 2016), con una dinamica rapida e accelerata rispetto al picco di 88,8 miliardi raggiunto nel novembre 2015, sceso a 29,5 miliardi a dicembre 2018 (pari a una diminuzione di oltre il 66 per cento). Da un lato una riduzione così consistente delle sofferenze, avvenuta nel quadro normativo attuale, rende meno impellenti ulteriori interventi di smaltimento; dall'altro, è lecito dubitare che la promozione di ulteriori cessioni (e quindi di spinte dal lato dell'offerta), in un contesto caratterizzato da regole distorsive come il *calendar provisioning*, possa effettivamente determinare significative pressioni al rialzo dei prezzi delle esposizioni deteriorate, allineandoli ai tassi di recupero mediante procedure ordinarie;

preso atto che la Commissione europea non intende dare seguito alla volontà del consiglio di sorveglianza bancaria della Banca centrale europea di prevedere meccanismi automatici *ex ante* di cessione dei crediti deteriorati, dovendosi ritenere superato l'*addendum* a suo tempo proposto dal presidente Nouy;

un simile approccio lascia 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. La proposta di direttiva quindi, mentre enfatizza la necessità di stabilire parità di condizioni di accesso al credito per le imprese che operano sul mercato interno, non concorre a sanare una rilevante asimmetria regolamentare che confligge con l'esigenza fondamentale di assicurare il rispetto della concorrenza;

alla luce di queste considerazioni, la Commissione esprime le seguenti osservazioni ai sensi dell'articolo 144, comma 6, del Regolamento:

si rileva in primo luogo in termini generali e preliminari che il tema della stabilità finanziaria, e in particolare quello delle esposizioni deteriorate, non può essere scisso da quello complessivo della stabilità macroeconomica. Occorre quindi che nelle appropriate sedi negoziali il Governo ribadisca l'esigenza di rafforzare la funzione di stabilizzazione macroeconomica a livello europeo. Si sottolinea a questo proposito che la dialettica fra le funzioni di «convergenza» e «stabilità» dei nuovi strumenti di bilancio europei può essere fuorviante, in un contesto in cui le regole fiscali si basano su indicatori inerziali come il «prodotto potenziale», che incorpora in modo persistente l'effetto di *shock* recessivi. In presenza di regole che accentuano questi effetti di isteresi, non ci può essere un'effettiva convergenza macroeconomica senza un'efficace funzione di stabilizzazione, poiché solo quest'ultima può evitare che la risposta asimmetrica a *shock* macroeconomici allontanino i Paesi membri gli uni dagli altri. In riferimento al sistema bancario europeo, tale sollecitazione si traduce nell'esigenza ineludibile di una visione non parcellizzata delle questioni in campo, prima fra tutte la contestualità di misure di condivisione del rischio rispetto a quelle di riduzione, e di equivalente valutazione del rischio di mercato rispetto a quello di credito.

La decisione del Parlamento europeo e della Commissione di convergere su un testo che affronta solo le tematiche di gestione dei crediti deteriorati (soggetti autorizzati e vigilanza) non appare risolutiva nella logica sistematica che si sollecita.

Appare opportuno rimettere alla valutazione delle autorità europee la predisposizione di un terzo strumento normativo nel quale affrontare il

tema del veicolo pubblico di gestione dei crediti deteriorati ceduti dalle banche.

In tale contesto occorre ancora valutare, e segnatamente tale sollecitazione investe anche il Governo italiano, l'adeguatezza dei criteri di condotta stabiliti per i gestori dei crediti e le misure poste a tutela dei prenditori di credito, assicurando che queste ultime siano rafforzate, per esempio dando la possibilità al debitore di riacquistare le esposizioni deteriorate, a condizioni che evitino l'insorgere di problemi di azzardo morale.

Valuti il Governo, anche nelle prossime sedi di negoziazione e di deliberazione della proposta in titolo, le possibili conseguenze di misure che potrebbero indurre le banche a liberarsi più velocemente dei crediti deteriorati cedendoli, a discapito della tutela del rapporto col creditore, a fronte di un'esperienza storica che rivela come le procedure di ristrutturazione e gestione interna si siano rivelate spesso più efficienti in termini di tassi di recupero e più idonee a mantenere il valore del credito.

Valuti il Governo la necessità di richiedere in sede europea un'adeguata valutazione dell'impatto di questo apparato normativo sui debitori, con particolare riguardo alle dinamiche del mercato immobiliare.

Per quanto concerne infine le procedure interne di recepimento della direttiva, data la particolare importanza politica, economica e sociale della materia da essa affrontata, la Commissione ritiene opportuno attivare la speciale previsione dell'articolo 38, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», al fine di presentare in sede di recepimento della proposta di direttiva un apposito disegno di legge in modo da consentire una particolare completezza al lavoro svolto in sede di esame in fase ascendente e valorizzando la specifica analisi compiuta per elaborare la presente risoluzione e quella in riferimento alla citata proposta di modifica COM(2018)134.