

Bruxelles, 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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 final} - {SWD(2018) 73 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di modifica del regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate

A. Necessità di agire

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

In seguito alla crisi finanziaria il quadro normativo per le banche è cambiato in maniera sostanziale. Le riforme concordate in seno al G20 e al comitato di Basilea sono state attuate o sono in corso di attuazione in tutto il mondo al fine di ridurre il rischio nel settore bancario e rendere il sistema finanziario più stabile e resiliente. Tuttavia, alcuni rischi sono stati affrontati solo a livello locale. In particolare, importanti giurisdizioni (come gli Stati Uniti e il Giappone, per citare solo alcuni esempi) hanno adottato una serie di misure per ridurre il livello dei crediti deteriorati e risanare i bilanci delle banche, anche con l'introduzione o il rafforzamento dei regimi di accantonamento o di cancellazione obbligatori per i crediti deteriorati.

Inoltre, all'indomani della crisi finanziaria e nel corso della recessione che ne è seguita, alcune parti del settore bancario dell'UE hanno accumulato crediti deteriorati e altre esposizioni deteriorate¹. Questi livelli elevati di crediti deteriorati incidono sulla stabilità finanziaria, in quanto pesano sulla redditività e sulla sostenibilità degli enti creditizi interessati e, a causa della ridotta disponibilità di prestiti bancari, si ripercuotono sulla crescita economica. Per continuare ad affrontare le sfide poste dai livelli elevati di crediti deteriorati nell'UE, il piano d'azione del consiglio ECOFIN per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa invita varie istituzioni e agenzie ad adottare misure adeguate.

In particolare, al fine di ridurre il rischio che in futuro insorgano nuovi problemi di crediti deteriorati, una delle principali priorità d'intervento è fare in modo che tali crediti siano riconosciuti in maniera tempestiva e coperti adeguatamente, così da evitare misure di tolleranza che occultano le perdite e da migliorare la risoluzione dei crediti deteriorati. L'insufficienza degli accantonamenti e le misure di tolleranza che occultano le perdite sono importanti ostacoli alla ristrutturazione del debito e alla vendita di attivi, dato che consentono alle banche di rinviare la ristrutturazione o la riduzione dell'indebitamento per evitare la contabilizzazione delle perdite (cosiddetto approccio "attendista"). È emerso che i ritardi nella contabilizzazione delle perdite contribuiscono alla riduzione dell'erogazione dei prestiti, in quanto esercitano una pressione ancora maggiore sulle banche ad aumentare gli accantonamenti nei periodi di stress (vale a dire quando le perdite si verificano e i requisiti patrimoniali previsti dalla normativa diventano più vincolanti). La prociclicità degli accantonamenti determina la prociclicità dei prestiti bancari e causa oscillazioni più ampie del ciclo economico (vale a dire cicli di forte espansione del credito seguita da una sua repentina contrazione).

Far fronte a stock elevati di esposizioni deteriorate e al loro possibile accumulo in futuro è un elemento importante degli sforzi dell'Unione per ridurre ulteriormente i rischi nel sistema bancario e consentire alle banche di concentrarsi sulla concessione di prestiti alle imprese e ai cittadini. Le discussioni in corso in seno al Consiglio confermano la necessità di realizzare ulteriori progressi nell'affrontare la questione dei crediti deteriorati per completare l'Unione bancaria, che costituisce una priorità assoluta nell'agenda dei leader.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

Gli obiettivi generali della presente iniziativa, che fa parte di un più ampio pacchetto di misure volte ad affrontare il problema dei crediti deteriorati nell'UE, sono due e si rafforzano a vicenda: il primo obiettivo generale è limitare i rischi che i livelli elevati di esposizioni deteriorate pongono per la stabilità finanziaria evitando l'accumulo o l'aumento eccessivo nel sistema bancario dell'UE delle esposizioni deteriorate aventi una copertura insufficiente; il secondo obiettivo dell'iniziativa è fare in modo che le banche dell'UE dispongano di una copertura sufficiente delle perdite per le esposizioni deteriorate, proteggendone così la redditività, il capitale e i costi di finanziamento nei periodi di stress. Ciò è particolarmente importante nell'UE, dove l'intermediazione finanziaria è tuttora ampiamente dominata dagli istituti bancari. Insieme a mercati dei capitali più forti e più profondi, grazie all'iniziativa per l'Unione dei mercati dei capitali, l'iniziativa dovrebbe garantire la disponibilità di finanziamenti stabili e meno prociclici alle famiglie e alle imprese dell'UE, sostenendo in tal modo gli investimenti, la crescita e l'occupazione.

Dal punto di vista operativo, tale obiettivo è perseguito riducendo la capacità e gli incentivi delle banche a

¹ Le esposizioni deteriorate includono i crediti deteriorati, i titoli di debito deteriorati e gli elementi fuori bilancio deteriorati. I crediti deteriorati (il termine è ben consolidato e comunemente utilizzato nelle discussioni sulle politiche) rappresentano la quota più consistente delle esposizioni deteriorate. I termini esposizioni deteriorate e crediti deteriorati sono quindi utilizzati in maniera intercambiabile nel presente documento.

"comportarsi come se" e a perseguire strategie attendiste, per ritardare la contabilizzazione degli accantonamenti dei crediti deteriorati. L'iniziativa consentirebbe di conseguire gli obiettivi perseguiti introducendo una rete di sicurezza prudenziale normativa consistente i) nell'obbligo per gli enti di coprire fino a livelli minimi comuni le perdite subite e attese sui nuovi crediti quando tali crediti si deteriorano ("requisito di copertura minima") e ii) qualora il requisito di copertura minima non sia soddisfatto, nell'obbligo di dedurre dagli elementi di capitale primario di classe 1 la differenza tra il livello di copertura effettiva e la copertura minima. Il requisito di copertura minima si applicherebbe pienamente solo dopo un certo periodo di tempo, che varierebbe a seconda del tipo di prestito: garantito (da garanzia reale o personale) o non garantito.

Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE?

Il vigente quadro prudenziale dell'UE non prevede un trattamento minimo comune per quanto riguarda le perdite subite/previste sui crediti deteriorati. Le autorità di vigilanza incaricate della vigilanza degli enti nell'UE hanno il potere di influenzare la politica delle banche in materia di accantonamenti e di richiedere, caso per caso, adeguamenti specifici del calcolo dei fondi propri (il cosiddetto "secondo pilastro" del quadro), ma non è possibile imporre un trattamento (minimo) armonizzato applicabile in tutti gli Stati membri e a tutte le banche. A causa della mancanza di norme prudenziali comuni per gli accantonamenti per i crediti deteriorati, l'effettiva copertura delle perdite sui crediti deteriorati può variare da una banca all'altra in giurisdizioni diverse, anche se il rischio sottostante è lo stesso. Ciò può limitare la comparabilità dei coefficienti di capitale tra i paesi e compromettere la loro affidabilità. Banche con lo stesso profilo di rischio e la stessa moneta (per le banche della zona euro) godrebbero di condizioni di finanziamento diverse a seconda del luogo in cui hanno sede. Inoltre, dal punto di vista dei debitori, due società con profili di rischio identici e la stessa valuta usufruirebbero di condizioni di prestito diverse a seconda di dove sono stabilite. Ciò crea un'ulteriore frammentazione finanziaria che ostacola la possibilità di beneficiare di uno dei vantaggi più importanti del mercato interno e dell'Unione monetaria, ossia la diversificazione e la condivisione dei rischi economici a livello transfrontaliero.

Un'azione legislativa a livello dell'UE metterebbe automaticamente un freno in tutta l'UE all'accumulo di esposizioni deteriorate senza una sufficiente copertura per le perdite sui crediti, rafforzando di conseguenza la solidità finanziaria delle banche e la loro capacità di erogare prestiti. Essa contribuirebbe al buon funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria e alla maggiore sostenibilità del processo di integrazione finanziaria nell'UE. In questo modo si contribuirebbe anche alla piena realizzazione dell'Unione bancaria mettendo tutte le banche su un piano di parità, riducendo le differenze inutili tra le pratiche bancarie, accrescendo la comparabilità, semplificando la disciplina di mercato e promuovendo la fiducia del mercato. Un'azione a livello dell'UE consentirebbe di ridurre potenziali effetti di ricaduta nell'Unione. L'elevata interconnessione nel sistema finanziario dell'UE (e in particolare nella zona euro) determina un rischio rilevante di ricadute, che comporta a sua volta rischi per la stabilità che possono essere affrontati meglio a livello dell'UE.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?

La valutazione d'impatto ha esaminato le seguenti opzioni d'intervento (oltre allo scenario di base, che non prevede alcun intervento dell'UE):

- opzione 1: obblighi di copertura integrale dei crediti deteriorati garantiti e non garantiti al termine di determinati periodi di tempo, senza obblighi di copertura precedenti;
- opzione 2: aumento graduale (lineare o progressivo) degli obblighi di copertura a partire dal momento in cui i crediti sono classificati come deteriorati, fino ad arrivare alla copertura integrale delle esposizioni deteriorate garantite e non garantite al termine di determinati periodi di tempo;
- opzione 3: per i crediti deteriorati garantiti, applicazione di scarti di garanzia a seconda del tipo di garanzia reale (i crediti deteriorati non garantiti sarebbero trattati come previsto dalle opzioni 1 e 2).

Dopo aver valutato e considerato gli impatti, è stata preferita l'opzione 2 (percorso progressivo verso la copertura integrale) poiché permette di conseguire gli obiettivi perseguiti massimizzando nel contempo il rapporto costi/benefici. Tale opzione offre il giusto equilibrio, in quanto lascia tempo sufficiente per eventuali recuperi e allo stesso tempo consente di evitare repentini "effetti precipizio" al termine del periodo di tempo stabilito.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

L'opzione 1 ha incontrato l'opposizione della maggior parte dei portatori di interessi, poiché impone la copertura integrale dei crediti deteriorati solo al termine di determinati periodi di tempo, il che potrebbe comportare importanti "effetti precipizio" per le banche che sarebbero soggette alla deduzione dai fondi

propri.
L'opzione 2 (approccio graduale) ha ricevuto il sostegno di alcune banche e della maggior parte dei portatori di interessi del settore pubblico. Le banche hanno espresso la loro preferenza per un percorso graduale piuttosto che lineare, in quanto quest'ultimo sarebbe eccessivamente prudente nei primi anni, durante i quali le probabilità di recuperare il prestito o la garanzia reale sono superiori rispetto alla fine del periodo.

L'opzione 3 (approccio basato sugli scarti di garanzia) è stata criticata dalla maggior parte dei portatori di interessi del settore pubblico e di quello privato poiché ritenuta inutilmente complessa. La maggior parte dei portatori di interessi non vi hanno ravvisato alcun valore aggiunto, in quanto la complessità e i costi di attuazione supplementari sarebbero superiori agli scarsi vantaggi di cui beneficerebbero le banche in termini di maggiore sensibilità al rischio.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (se ve ne è una sola, altrimenti delle opzioni principali)?

L'opzione 2 (approccio graduale) imporrebbe alle banche di iniziare a coprire i crediti deteriorati in una fase precoce, riducendo quindi drasticamente la loro capacità e gli incentivi a "comportarsi come se" e ad adottare un approccio "attendista". Tale obiettivo verrebbe rapidamente raggiunto poiché, per come è concepito, il requisito in materia di copertura si applicherebbe dal momento in cui l'esposizione diventa deteriorata. Le banche non avrebbero la possibilità di attendere la fine del periodo per aumentare gli accantonamenti. Pertanto, il vantaggio principale di questa opzione è quello di evitare conseguenze improvvise e potenzialmente negative alla fine del periodo di tempo definito.

L'opzione 2 sarebbe inoltre compatibile e coerente con le altre politiche dell'UE. Rispetto all'opzione 1, con l'opzione 2 sarebbero limitati i casi in cui le autorità di vigilanza dovrebbero imporre o mantenere misure dedicate del secondo pilastro durante i primi anni. Ciò permetterebbe di utilizzare le risorse in modo efficiente e favorirebbe un approccio armonizzato a livello UE sulle esposizioni deteriorate.

Scegliendo un percorso progressivo, la rete di sicurezza sarebbe concepita in modo da allinearla ad un'altra iniziativa prevista dalla Commissione, ossia l'accelerazione stragiudiziale dell'esecuzione delle garanzie. Ciò richiederebbe livelli di copertura inferiori durante i primi anni, quando la realizzazione della garanzia reale è più probabile.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (se ve ne è una sola, altrimenti delle opzioni principali)?

Per le banche che non sono attualmente soggette a misure del secondo pilastro intese ad aumentare i loro accantonamenti di crediti deteriorati, l'opzione 2 comporterebbe costi più elevati in termini di requisiti patrimoniali e costi di attuazione rispetto allo scenario di base. Le banche soggette a misure del secondo pilastro dovrebbero sostenere costi aggiuntivi anche nell'eventualità in cui tali misure non siano sufficienti a rimediare pienamente all'insufficienza degli accantonamenti per i crediti deteriorati.

Nel breve termine l'opzione 2 potrebbe comportare costi maggiori rispetto alle opzioni 1 e 3, poiché la potenziale deduzione si applicherebbe già nel primo anno successivo alla classificazione dei crediti come crediti deteriorati e vi sarebbe una minore sensibilità al rischio rispetto all'opzione 3. Tuttavia, la scelta di un percorso progressivo contribuirebbe ad attenuare questa preoccupazione poiché l'importo da coprire sarebbe inferiore nei primi anni, il che darebbe alle banche il tempo di recuperare il prestito o di realizzare la garanzia reale all'inizio.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

L'applicazione dei requisiti di copertura minima ridurrebbe la capacità e gli incentivi delle banche a perseguire strategie "attendiste". Rafforzando i bilanci delle banche con una gestione più tempestiva ed efficace delle esposizioni deteriorate, questa opzione consentirebbe di sostenere un'erogazione più stabile del credito, in termini sia di quantità che di prezzo. L'impatto positivo dovrebbe riguardare in modo particolare le PMI, che dipendono dai prestiti bancari in misura maggiore rispetto alle grandi società, le quali possono accedere più facilmente ai mercati finanziari.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?

Non si prevede un impatto significativo né sui bilanci né sulle amministrazioni nazionali. L'introduzione di una misura del primo pilastro dovrebbe ridurre la necessità di misure del secondo pilastro (che sono valutate caso per caso). Ciò consentirebbe un uso più mirato delle risorse umane e finanziarie, con un conseguente aumento dell'efficienza.

Sono previsti altri effetti significativi?

Nel breve termine i fondi propri delle banche che non rispettano il livello minimo di copertura applicabile (e che sarebbero pertanto soggetti alla deduzione graduale) diminuirebbero rispetto allo scenario di riferimento. Tuttavia, tutte le banche sarebbero valutate in ogni dato momento sulla base di parametri comuni, il che aumenterebbe la comparabilità tra le banche e promuoverebbe la parità di condizioni in tutto il mercato unico. L'aumento progressivo dei requisiti in materia di copertura consentirebbe di evitare possibili "effetti precipizio" che potrebbero derivare dalle perdite ritardate, le cui ripercussioni sul capitale delle banche potrebbero essere gravi. La rete di sicurezza prudenziale in realtà non aumenterebbe i requisiti patrimoniali per le esposizioni deteriorate, ma avrebbe come effetto solo quello di modificare la ripartizione nel tempo del fabbisogno di capitale per coprire le perdite sulle esposizioni deteriorate (senza aumentarne l'entità complessiva).

A lungo termine l'impatto sulle banche sarebbe benefico perché, evitando che le esposizioni deteriorate con accantonamenti insufficienti si accumulino fino a livelli insostenibili, la rete di sicurezza contribuirebbe a rafforzare la resilienza delle banche nei periodi di stress e di crisi economica, riducendo i loro costi di finanziamento e amministrativi e proteggendone la redditività. La rete di sicurezza prudenziale in realtà non aumenterebbe i requisiti patrimoniali per le esposizioni deteriorate, ma avrebbe come effetto solo quello di modificare la ripartizione del fabbisogno di capitale per coprire le perdite sulle esposizioni deteriorate in modo più uniforme nel corso del tempo (senza aumentarne l'entità complessiva).

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La Commissione effettuerà una valutazione 6-8 anni dopo la data di applicazione della presente iniziativa, a seconda della calibrazione finale del periodo dopo il quale sarebbe necessaria la copertura integrale dei crediti deteriorati. L'obiettivo della valutazione sarà verificare, tra l'altro, l'efficacia e l'efficienza della misura per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi presentati nella presente valutazione d'impatto e decidere in merito all'eventuale necessità di nuove misure o di modifiche.