

Bruxelles, 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 2/2

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

**Lo sviluppo dei mercati secondari dei crediti deteriorati tramite l'eliminazione degli ostacoli indebiti alla gestione dei crediti da parte di terzi e al trasferimento dei crediti
(Parte 1/2)**

e

Escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie (Parte 2/2)

che accompagna il documento

**Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie**

{COM(2018) 135 final} - {SWD(2018) 75 final}

Scheda di sintesi

Valutazione dell'impatto dell'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie (Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement, AECE) sui prestiti garantiti alle società e agli imprenditori

A. Necessità di intervento

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

Livelli elevati di crediti deteriorati (NPL) incidono sulla stabilità finanziaria in quanto gravano sulla redditività e sulla stessa sostenibilità degli enti interessati e hanno un impatto sulla crescita economica, a causa della riduzione dei prestiti bancari. Di conseguenza, i crediti deteriorati si ripercuotono negativamente sia sul funzionamento dell'Unione bancaria sia sulla creazione di un'Unione dei mercati dei capitali. Per continuare ad affrontare le sfide poste dagli ingenti crediti deteriorati presenti in Europa, il "Piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa" del Consiglio europeo invita le varie istituzioni ad adottare opportune misure. In particolare, per ridurre il rischio che in futuro insorgano nuovi problemi di NPL, una delle strategie principali consiste nel mettere le banche in condizione di recuperare in modo efficace e rapido il valore della garanzia reale in caso di inadempimento del debitore sui prestiti garantiti. Infatti, quando le procedure di escussione delle garanzie diventano lunghe e costose risultano compromessi i vantaggi microeconomici dell'uso delle garanzie (ex ante le banche tendono a erogare meno prestiti e/o prestiti a tassi più elevati ed ex post le banche accumulano in bilancio un ingente stock di crediti in sofferenza per i quali risulta difficile recuperare valore dalla garanzia). Nell'UE le procedure di escussione sono in genere di natura giudiziale. Tuttavia, in alcuni Stati membri le inefficienze dei sistemi giudiziari rappresentano un problema per la risoluzione dei crediti deteriorati, principalmente a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti. Talvolta questo è dovuto anche all'intasamento dei tribunali e nella pratica si traduce in importi recuperati inferiori per i creditori garantiti. Meccanismi extragiudiziali di escussione delle garanzie che si pongono come alternativa più rapida e meno onerosa rispetto ai procedimenti giudiziari esistono già in alcuni Stati membri, ma non in tutti. Le procedure extragiudiziali dei vari Stati membri sono molto eterogenee tra loro, caratterizzate come sono da una diversità di approcci, portata ed efficienza che incide negativamente sulla parità di condizioni tanto per le banche quanto per le imprese debentrici.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

L'iniziativa, che fa parte di un più ampio pacchetto di misure volte ad affrontare la questione dei crediti deteriorati, mira a: i) garantire che le banche di tutti gli Stati membri abbiano a disposizione procedure di escussione extragiudiziale delle garanzie, ii) migliorare l'efficacia dei meccanismi nazionali vigenti fornendo ai creditori garantiti uno strumento efficiente per recuperare rapidamente maggior valore in caso di inadempimento dell'impresa debitrice. Ciò andrebbe a vantaggio delle banche poiché verrebbe evitato l'accumulo futuro di un elevato livello di NPL nei loro bilanci. Rafforzando la capacità delle banche di recuperare valore rapidamente e secondo criteri coerenti in tutti gli Stati membri, l'iniziativa dovrebbe mettere le banche in condizione di erogare più credito alle imprese, in particolare alle PMI. Definendo un numero minimo di elementi armonizzati delle procedure extragiudiziali verrebbe garantita la parità di condizioni per le banche di tutti gli Stati membri, compresa una maggiore disponibilità di credito a livello transfrontaliero. Infine, consentendo anche agli investitori terzi di beneficiare dell'escussione extragiudiziale in caso di cessione del portafoglio di NPL, si determinerebbe un impatto positivo sul mercato secondario dei crediti deteriorati. Verrebbero facilitate la determinazione del prezzo, le operazioni e la maggiore liquidità sui mercati dei prestiti per gli investitori paneuropei che potranno operare in condizioni simili in tutta l'UE tramite economie di scala.

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

Se non si interviene non verrà affrontato il problema della divergenza tra paesi per quanto riguarda la capacità del rispettivo sistema bancario di gestire i crediti deteriorati a vantaggio di un maggiore accesso ai finanziamenti, e tale divergenza potrebbe continuare ad aumentare. Solo le banche che operano negli Stati membri in cui esistono meccanismi di escussione extragiudiziale veloci ed efficienti disporranno degli strumenti idonei ad attenuare l'accumulo futuro di NPL. Pertanto, gli Stati membri in cui tali meccanismi non esistono o non funzionano correttamente correranno il rischio di vedere che il credito alle imprese viene tagliato o reso più costoso, come l'ultima crisi finanziaria ha dimostrato in alcuni Stati membri. Le banche che operano a livello transfrontaliero continueranno a doversi confrontare con la frammentazione della disciplina relativa all'escussione delle garanzie e dovranno valutare le caratteristiche di ordinamenti diversi, il che determina costi inutili e costituisce un ostacolo all'erogazione transfrontaliera di credito nel mercato unico. Il

valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE sarebbe rappresentato dalla maggiore parità di condizioni tanto per le banche quanto per le imprese debtrici e dall'espansione del mercato secondario dei crediti deteriorati tramite economie di scala. Ne beneficerebbe l'intera UE poiché si ridurrebbero gli effetti di ricaduta, i quali - dato l'elevato livello di interconnessione del sistema finanziario all'interno dell'UE (e in particolare della zona euro) - fanno sì che problemi di NPL in uno Stato membro si ripercuotano sull'erogazione di credito e sull'economia di altri Stati membri.

B. Soluzioni

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

La valutazione d'impatto ha esaminato le seguenti opzioni strategiche (oltre allo scenario di base rappresentato da nessun intervento dell'UE):

- Opzione 1 - Intervento non normativo sulla base delle attuali iniziative di armonizzazione internazionale delle procedure extragiudiziali di escussione delle garanzie (strumento: raccomandazione)
- Opzione 2 - Armonizzazione minima delle procedure extragiudiziali di escussione delle garanzie (strumento: direttiva)
- Opzione 3 - Istituzione di un nuovo diritto di garanzia UE insieme a una procedura extragiudiziale di escussione pienamente armonizzata (strumento: regolamento)

Sulla base della valutazione e dell'analisi degli impatti, è stata prescelta l'opzione 2 perché consegue gli obiettivi strategici e presenta al contempo il miglior rapporto costo-benefici. Inoltre, l'opzione 2 rappresenta il giusto punto di equilibrio tra la realizzazione della coerenza a livello dell'UE e il riconoscimento agli Stati membri del margine di flessibilità che consente loro di attuare le nuove norme secondo modalità che riducono al minimo l'impatto sul diritto nazionale privato (civile e commerciale), patrimoniale e pubblico, in considerazione delle molteplici interconnessioni con il diritto pubblico e privato degli Stati membri. Di conseguenza, l'opzione 2 è ritenuta la più proporzionata delle tre prese in esame.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

L'opzione 3 ha suscitato l'opposizione di tutti i portatori di interessi (tranne qualche rara eccezione), principalmente perché l'istituzione di un nuovo diritto di garanzia UE sarebbe troppo complessa e interferirebbe troppo con gli ordinamenti nazionali in materia civile, di trasferimento della proprietà, requisiti di pubblicità, insolvenza, compresa la gerarchia dei creditori, e di diritto pubblico.

L'opzione 2 ha ricevuto il sostegno maggiore dal settore bancario, dagli investitori terzi e da alcuni Stati membri che considerano vantaggiosa la definizione di un insieme comune di elementi che disciplinerebbero le procedure extragiudiziali di escussione in tutta l'UE. Tuttavia, alcuni portatori di interessi hanno espresso riserve riguardo all'interazione del meccanismo con le procedure di ristrutturazione e di insolvenza (ad esempio la sospensione del meccanismo nelle procedure di ristrutturazione/insolvenza), che inciderebbe sulla sua attrattiva ed efficienza. Anche le associazioni imprenditoriali hanno parzialmente sostenuto questa opzione data l'attesa riduzione dei costi del credito, in particolare per le PMI. Tali associazioni, così come alcuni Stati membri, hanno sostenuto che un nuovo quadro avrebbe più valore aggiunto negli Stati membri privi di un sistema di questo tipo o dotati di un sistema inefficiente. Infine, il gruppo di esperti ha ritenuto l'opzione 2 quella meno invasiva e che al tempo stesso realizza un livello significativo di armonizzazione in tutta l'UE.

L'opzione 1 ha raccolto un certo sostegno da parte delle associazioni imprenditoriali e di alcuni Stati membri poiché permetterebbe un approccio mirato volto a incentivare gli Stati membri privi di procedure extragiudiziali di escussione a istituirle, ed eviterebbe turbative negli Stati membri dotati di tali sistemi. Tuttavia, pochi portatori di interessi hanno indicato questa opzione come possibile via da percorrere.

C. Impatto dell'opzione prescelta

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

La funzione primaria della garanzia/garanzia reale è quella di ridurre il rischio di perdite di un creditore rispetto alla performance del debito, ossia al rimborso del prestito da parte del debitore. La misura in cui una normativa delle operazioni garantite può svolgere una funzione di riduzione del rischio dipende principalmente dall'efficienza giuridica del diritto reale di garanzia stabilito dalla normativa nazionale e dal valore della garanzia al momento dell'escussione. Si prevede che l'opzione 2 migliori l'efficienza dei meccanismi extragiudiziali di escussione delle garanzie in tutta l'UE migliorando entrambi gli aspetti e quindi riducendo il rischio di perdite per il creditore. Si tratta chiaramente di un vantaggio dal punto di vista dei creditori: con l'opzione 2 si prevede infatti che nell'UE i tassi di recupero salgano mediamente dall'attuale livello stimato del 68% al 78% (Banca mondiale – Dati "Doing Business"). In uno scenario futuro di recessione in cui si ipotizza un importo lordo di nuovi crediti deteriorati di 463 miliardi di EUR, questo si tradurrebbe in un incremento di 8 miliardi di EUR dell'importo recuperato, pari al 2,3% rispetto allo scenario di base. Dal miglioramento dell'efficienza dei meccanismi extragiudiziali di escussione delle garanzie nell'UE scaturirebbe anche una serie di vantaggi economici per il debitore, in particolare una maggiore offerta di credito e migliori condizioni di prezzo. Secondo una stima prudente, la riduzione dei costi del credito per le società sarebbe dell'ordine di 10 punti base dei tassi di interesse debitori, ossia comporterebbe a lungo termine risparmi annuali per i debitori superiori a 500 milioni di EUR.

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

Poiché l'opzione prescelta disciplina le procedure di escussione extragiudiziale, i costi connessi a tali procedure sarebbero sostenuti principalmente dalle banche/dai creditori garantiti e dalle imprese, e non dai contribuenti come avviene invece per le procedure giudiziali di escussione delle garanzie. I costi a carico dei privati non dovrebbero essere considerevoli. Si prevede qualche costo per le autorità competenti che esercitano la vigilanza sulle banche, in relazione alla raccolta di dati che queste ultime dovrebbero effettuare sul numero di prestiti garantiti oggetto di escussione extragiudiziale.

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

Le PMI dipendono dal credito bancario per le loro attività più delle società, poiché queste ultime possono finanziarsi più facilmente sui mercati pubblici dei capitali mediante l'emissione di obbligazioni o la raccolta di capitali. Poiché le banche che dispongono di efficaci modalità accelerate di escussione delle garanzie possono prevedere per le loro attività di prestito sia una minore probabilità di inadempimento (dato che è ridotto l'azzardo morale del debitore) sia una perdita inferiore in caso di inadempimento (poiché il valore della garanzia non diminuirà a causa del protrarsi delle procedure giudiziarie), tali banche abbasserebbero i tassi di interesse applicati al credito erogato. Infatti, si rileva che in media a un aumento dei tassi di recupero di 10 punti percentuali è associata una diminuzione dei costi di erogazione dei prestiti di 10 - 18 punti base (con un effetto più forte di circa il 40% per i piccoli debitori). Inoltre, data la riduzione dei rischi sopra illustrata (in particolare la minore perdita in caso di inadempimento) si prevede che possano accedere ai prestiti bancari più progetti che prima non riuscivano a ottenere finanziamenti. Di conseguenza, il prestito garantito e in generale l'offerta di finanziamenti dovrebbero aumentare anche per le PMI che possono fornire attività come garanzia reale.

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

Non si prevede un impatto significativo né sui bilanci né sulle amministrazioni nazionali. Semmai, i meccanismi extragiudiziali ridurrebbero i costi amministrativi per le autorità pubbliche, dato che l'intervento di qualsivoglia autorità pubblica, ad esempio di un notaio o dell'ufficiale giudiziario, nella procedura esecutiva sarebbe a carico delle parti. Inoltre, il maggiore ricorso ai meccanismi extragiudiziali (in assenza di contestazione) ridurrebbe i casi che richiedono l'intervento dei giudici e quindi libererebbe capacità nel sistema giudiziario.

Sono previsti altri effetti significativi?

Dato il potenziale impatto sociale negativo in caso di applicazione troppo ampia dell'AECE, per tutelare alcune categorie di datori di garanzie reali, come ad esempio i consumatori, il campo di applicazione sarà limitato alle operazioni finanziarie a fini d'impresa (ossia ai prestiti tra le banche e le società e gli

imprenditori). I consumatori saranno esclusi dal campo di applicazione dato il potenziale impatto negativo sulla loro ricchezza e sul loro patrimonio. Persino per le imprese debitrice la residenza principale del debitore sarà esclusa dal campo di applicazione.

Inoltre, l'opzione 2 dovrebbe avere un influsso generale positivo su occupazione e imprenditorialità, in quanto agevolerebbe l'accesso di società e imprenditori ai finanziamenti. Tuttavia, in alcuni casi (ad esempio quando la garanzia reale è costituita dai macchinari principali dell'impresa) l'escussione extragiudiziale potrebbe determinare per tale società/imprenditore l'impossibilità di continuare a svolgere le sue attività, e quindi costringere la società/l'imprenditore a licenziare i dipendenti. La possibilità per una società o un imprenditore di chiedere in qualsiasi momento all'organo giurisdizionale di avviare una procedura di ristrutturazione assicurerà che i dipendenti della società/dell'imprenditore in questione beneficino della totalità dei diritti e delle tutele riconosciuti ai lavoratori nell'ambito di tali procedure. L'opzione prescelta non inciderà sui diritti dei lavoratori sanciti dalla legislazione vigente.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

Cinque anni dopo la data di applicazione della direttiva, la Commissione procede a una valutazione della presente iniziativa, allo scopo di verificare, in particolare, l'efficacia e l'efficienza della misura in termini di conseguimento degli obiettivi presentati nella presente valutazione di impatto e decidere se siano necessarie nuove misure o modifiche.