

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Politiche dell'Unione europea)**

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: BONFRISCO)

Roma, 10 dicembre 2018

Parere sull'atto:

**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 (n. COM(2018) 134 definitivo)**

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,

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'UE abbiano un livello minimo di copertura per i rischi associati a tali esposizioni;

valutato che la base giuridica dell'articolo 114 TFUE, 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 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 conseguente 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

---

Al Presidente  
della 6<sup>a</sup> Commissione permanente  
S E D E

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 classificazione 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% di accantonamento dopo 2 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 3 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.

Anna Bonfrisco