

**IT**

**ECO/529**

**Modifiche del Regolamento finanziario per   
facilitare la ripresa economica dopo la Covid-19**

**PARERE**   
   
Comitato economico e sociale europeo   
   
**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/1129 per quanto riguarda il prospetto UE della ripresa e adeguamenti mirati per gli intermediari finanziari per sostenere la ripresa dalla pandemia di COVID-19**[COM(2020) 281 final – 2020/0155 (COD)]

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/2402 che stabilisce un quadro generale per la cartolarizzazione e instaura un quadro specifico per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate per sostenere la ripresa dalla pandemia di COVID-19**[COM(2020) 282 final – 2020/0151 (COD)]

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda adeguamenti del quadro sulle cartolarizzazioni per sostenere la ripresa economica dalla pandemia di COVID-19**[COM(2020) 283 final – 2020/0156 (COD)]

Relatore generale: **Giuseppe GUERINI**

|  |  |
| --- | --- |
| Consultazione | Consiglio dell'Unione europea, 27/08/2020  Parlamento europeo, 14/09/2020 |
| Base giuridica | Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea |
| Sezione competente | Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale |
| Adozione in sessione plenaria | 29/10/2020 |
| Sessione plenaria n. | 555 |
| Esito della votazione  (favorevoli/contrari/astenuti) | 245/0/8 |

# **Conclusioni e raccomandazioni**

## Il CESE condivide e sostiene le proposte di emendamento alla direttiva sulla regolazione dei mercati finanziari, contenute nel pacchetto sulla ripresa dei mercati dei capitali, oggetto del presente parere. Le modifiche ivi contenute sono rivolte ad una sostanziale semplificazione della documentazione e degli adempimenti che regolano i mercati finanziari, e specificatamente quanto previsto dalla normativa MiFID II. Tuttavia, poiché in origine il pacchetto di modifica comprendeva quattro diversi provvedimenti di emendamento, questo parere ritiene comunque opportuno prendere in considerazione complessivamente il disegno di semplificazione, che è stato concepito non solo per una semplificazione della normativa MiFID II, ma più in generale per ridurre gli oneri amministrativi degli operatori bancari e finanziari, liberando così risorse da investire nella ripresa economica.

## Il CESE supporta le proposte della Commissione e condivide gli obiettivi del pacchetto di riforma da essa proposto. È infatti necessario condurre ogni sforzo di innovazione delle regole per: i) facilitare gli investimenti nell'economia reale; ii) favorire l'erogazione di prestiti a favore di persone e PMI; iii) incoraggiare la ricapitalizzazione delle imprese europee e il rafforzamento del ruolo dei mercati mobiliari.

## Il CESE accoglie con favore la semplificazione di alcuni oneri imposti dalla regolazione finanziaria in capo alle controparti qualificate e agli investitori professionali, aderendo al supporto già manifestato in questo senso dagli operatori del settore bancario.

## Nel suo ruolo di rappresentanza dei consumatori e della società civile il CESE, richiamando la necessità di tutelare anche i risparmiatori e gli investitori non professionali, apprezza la scelta della Commissione che, con le modifiche mirate, punta a mantenere alta la soglia di attenzione sulla regolazione finanziaria, perseguendo un corretto bilanciamento tra le esigenze delle differenti categorie di investitori. La semplificazione normativa non deve infatti ridurre le tutele a favore dei risparmiatori e degli investitori meno esperti, che vanno puntualmente distinti dagli operatori professionali.

## Il CESE aderisce all'obiettivo della Commissione di ridurre i costi di *compliance* ed evitare lo spreco di risorse materiali, riducendo sensibilmente la produzione di documentazione cartacea relativa agli investimenti in favore degli strumenti digitali, che garantiscono un'interazione fra operatori e clienti più rapida e più certa, rendendo la documentazione meglio conservabile e garantendo una migliore sostenibilità ambientale.

## Il CESE apprezza, in particolare, l'obiettivo di rendere più semplici le cartolarizzazioni riguardanti esposizioni deteriorate. Tale sviluppo normativo consente infatti alle banche di alleggerire i propri bilanci, aumentando la loro capacità di prestito in un momento in cui tale capacità risulta vitale.

## Il CESE ritiene quindi che l'intervento della Commissione dovrebbe essere addirittura più ampio e incisivo rispetto a quello proposto. Il quadro normativo di securizzazione dei crediti deteriorati, oggi vigente, è stato strutturato precedentemente alla pandemia, e presenta delle rigidità che possono impattare negativamente sull'economia reale e, in particolare, sulle PMI nell'attuale contesto economico minato dalla pandemia.

## Queste rigidità, in particolare quelle relative ai tempi di esecuzione delle operazioni di cessione delle esposizioni deteriorate da parte delle banche, devono essere gestite con molta attenzione affinché la semplificazione proposta non avvantaggi eccessivamente gli operatori specializzati nel trattamento di crediti deteriorati, mettendo in (ulteriore) difficoltà le imprese dell'economia reale, qualora le banche siano indotte a liberarsi di questi crediti in tempi troppo stretti.

# **Osservazioni generali**

## Il pacchetto che contiene le proposte di modifica alla regolazione finanziaria, proposto dalla Commissione europea il 24 luglio 2020, si aggiunge a una serie di provvedimenti adottati nei mesi scorsi in materia bancaria e finanziaria al fine di stimolare un'effettiva ripresa dalla crisi innescata dalla pandemia di Covid-19.

## La prima serie di provvedimenti che compongono questa strategia ha riguardato il settore bancario e si proponeva di sostenere l'erogazione di prestiti bancari a famiglie e imprese in tutta l'UE per rimediare agli effetti avversi sul versante della domanda e dell'offerta determinati dall'impatto della pandemia in diverse filiere produttive.

## Le modifiche contenute nel pacchetto di misure proposto il 24 luglio si rivolgono invece ai mercati di capitali, con l'obiettivo di promuovere gli investimenti, incrementare la capitalizzazione delle imprese e aumentare la capacità delle banche di finanziare la ripresa economica.

## Il pacchetto proposto dalla Commissione interviene con modifiche specifiche e semplificatorie su quattro importanti provvedimenti di regolazione bancaria e finanziaria: la direttiva sugli strumenti finanziari (MiFID II), il regolamento sul prospetto, il regolamento sulle cartolarizzazioni e il regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR). Per questo motivo, sebbene l'oggetto principale di questo parere sia la direttiva MiFID II, si è ritenuto comunque importante esprimere un parere sull'intero pacchetto, poiché l'efficacia e l'utilità dell'iniziativa della Commissione appaiono più evidenti se collocate nella prospettiva di un quadro di modifiche complessivo.

## Le misure di semplificazione degli oneri informativi stabilite dalla direttiva MiFID II erano già programmate per il 2021 e il 2022, tant'è che la Commissione aveva già condotto una consultazione pubblica a questo fine. Il CESE ritiene opportuna l'anticipazione di tali modifiche al fine di ridurre rapidamente, in una fase critica per l'economia europea, i costi di *compliance* legati all'attuazione delle regole MiFID II.

## Le modifiche proposte al regolamento (UE) 2017/1129 sui prospetti attraverso la promozione di un "Prospetto UE della ripresa" (*EU Recovery Prospectus*) e gli aggiustamenti mirati per gli intermediari finanziari, contenuti nel pacchetto predisposto dalla Commissione europea, introducono semplificazioni volte a ridurre a 30 pagine la lunghezza dei prospetti informativi, che attualmente possono contare anche più di 100 pagine.

## Con le modifiche al regolamento sulle cartolarizzazioni e CRR la Commissione intende invece migliorare gli strumenti a disposizione del sistema bancario dell'Unione europea al fine di migliorarne la capacità di finanziare l'economia reale. Queste misure si pongono in continuità con la precedente proposta della Commissione europea di modifica dei regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 in risposta alla pandemia di Covid-19.

## La proposta della Commissione, focalizzata sulla cartolarizzazione dei crediti deteriorati, vorrebbe favorire la possibilità di trasformare i prestiti in sofferenza in titoli negoziabili. La cartolarizzazione dovrebbe quindi consentire di liberare capitale bancario per ulteriori prestiti, consentendo di finanziare la ripresa economica a una più ampia gamma di investitori.

## In termini generali, le proposte della Commissione perseguono tutte un'effettiva semplificazione della documentazione riguardante gli investimenti al fine di ridurre gli oneri amministrativi, liberando così risorse da investire in una pronta ripresa economica.

# **Commenti specifici e generali**

## Il CESE accoglie con favore le proposte della Commissione condividendone le finalità. È infatti necessario condurre ogni sforzo regolatorio al fine di: i) facilitare gli investimenti nell'economia reale; ii) favorire l'erogazione di prestiti a favore di persone e PMI; iii) incoraggiare la ricapitalizzazione delle imprese europee e il rafforzamento del ruolo dei mercati mobiliari rispetto all'obiettivo della ripresa.

## Il CESE accoglie con favore l'intento di alleggerire alcuni oneri della regolazione finanziaria in capo soprattutto alle controparti qualificate e agli investitori professionali. In questo senso, l'obiettivo di semplificazione perseguito dalla Commissione è già stato accolto con favore dagli operatori del settore bancario.

## Nel suo ruolo di rappresentanza anche dei consumatori e della società civile, il CESE apprezza la scelta di mantenere alta la soglia di regolazione orientata alla tutela dei risparmiatori e degli investitori non professionali, perseguendo un corretto bilanciamento tra esigenze differenti. È infatti evidente che la semplificazione regolatoria non deve ridurre le tutele a favore dei risparmiatori e degli investitori meno esperti, che vanno puntualmente distinti dagli operatori professionali e dalle controparti qualificate.

## In generale il CESE auspica, come evidenziato da ultimo nel report prodotto dall'*High Level Forum* sulla CMU, un'ampia revisione delle norme UE in ambito bancario e finanziario per eliminare le sovrapposizioni e le discrepanze rinvenibili nella disciplina di settore e, soprattutto, per sostituire quelle disposizioni (concepite a presidio della sicurezza dei risparmiatori) che si sono dimostrate nel tempo inefficaci, costose e penalizzanti sia per gli operatori finanziari che per gli investitori.

## Il CESE supporta inoltre l'obiettivo della Commissione di ridurre i costi di *compliance*, così come lo spreco di risorse materiali, riducendo sensibilmente la produzione di documentazione cartacea in favore delle forme di interazione digitale. Gli strumenti digitali sono infatti in grado di garantire un'interazione fra operatori e clienti più rapida e più certa, rendendo la documentazione meglio conservabile nel tempo e garantendo una migliore sostenibilità ambientale.

## È parimenti condivisa la semplificazione delle informazioni sui costi e sugli oneri accessori agli investimenti, che distingue diversi livelli di obbligo informativo a seconda che le controparti siano qualificate o meno. Anche a questo puntuale e specifico riguardo, è necessario perseguire un corretto bilanciamento tra le esigenze di semplificazione e quelle di adeguata protezione dei risparmiatori e degli investitori non professionali.

## Tra gli aspetti più rilevanti della proposta modificativa di MiFID II il CESE sottolinea quelli relativi ai limiti e alle coperture previste per gli investimenti in strumenti finanziari derivati in campo energetico; tuttavia ritiene che sarebbe utile che l'intervento per l'introduzione di esenzioni dalla copertura dei rischi (l'*hedging exemption*) sui derivati energetici possa prevedere forme di incentivo per gli investimenti in energie rinnovabili.

## Il CESE apprezza la scelta della Commissione di confermare le regole che limitano il ricorso alle coperture con strumenti finanziari derivanti da investimenti su prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana. Questo perché, per quanto sia importante e necessario garantire lo sviluppo di nuovi mercati favorendo investimenti anche con strumenti finanziari, le merci agricole designate come significative meritano una attenzione specifica per evitare, ad esempio, che siano premiati usi diversi da quelli alimentari.

## Il CESE apprezza che tra le modifiche proposte vi sia la semplificazione di tutti i prospetti, dei rapporti informativi e delle relazioni periodiche, che potrà generare risparmi necessari per promuovere investimenti alternativi, anche grazie a un maggiore utilizzo degli strumenti digitali.

## La riduzione della lunghezza dei prospetti informativi appare ugualmente positiva, nella misura in cui riduce il costo di *compliance* rispetto a documenti che, nella prassi, risultavano spesso troppo lunghi e di difficile comprensione per i risparmiatori meno esperti. Il CESE auspica quindi che si raggiunga una duplice semplificazione, sia per quanto riguarda le risorse materiali devolute agli oneri informativi sia, soprattutto, per quanto riguarda la comunicazione delle informazioni rilevanti ai risparmiatori.

## Una complessiva semplificazione di settore, ben sintetizzata dal nuovo modello di "prospetto UE della ripresa", potrebbe infatti sostenere l'afflusso di liquidità alle imprese e il recupero dei livelli di capitali erosi durante la pandemia di Covid-19. Ciò favorirebbe l'emissione di nuove azioni anche da parte di imprese con piccola o media capitalizzazione, che avranno di conseguenza un migliore accesso ai capitali, senza per questo rinunciare alla necessaria protezione dei risparmiatori.

## La modifica che propone di incrementare da 75 a 150 milioni di EUR la soglia per l'esenzione dal prospetto per i titoli diversi dai titoli di capitale raccolti dalle imprese tramite gli istituti di credito appare particolarmente utile a promuovere un ruolo attivo da parte delle banche e degli istituti di credito nel favorire la ripresa. La proposta della Commissione prevede che questo innalzamento della soglia di esenzione dal prospetto sia temporaneo. Tuttavia il CESE ritiene che, laddove questa misura favorisse un'effettiva diversificazione delle forme di finanziamento delle imprese avvicinando le PMI al mercato di capitali, sarebbe opportuno dare continuità alla misura anche oltre il periodo della crisi.

## Il CESE apprezza l'obiettivo di rendere più semplici le cartolarizzazioni con un trattamento prudenziale meno rigido quando tali cartolarizzazioni riguardano i crediti deteriorati, consentendo così alle banche di alleggerire i propri bilanci, con conseguente aumento della loro capacità di prestito. Tuttavia, occorre fare molta attenzione affinché questa semplificazione non finisca per essere vantaggiosa solamente per le società specializzate nel trattamento di crediti deteriorati, mettendo le imprese in ulteriore difficoltà qualora le banche cedessero troppo rapidamente i propri crediti deteriorati.

## Con particolare riferimento alle proposte in materia di cartolarizzazione dei crediti deteriorati, pur condividendo l'obiettivo che ha orientato le proposte della Commissione, il CESE ritiene opportuno che l'intervento sia più ampio rispetto a quello proposto.

## Le più recenti proposte della Commissione tendono infatti, correttamente, a introdurre una disciplina specifica per le esposizioni deteriorate, con l'obiettivo di differenziarle sotto alcuni aspetti da quelle dei crediti *in bonis*. Tuttavia, occorre rilevare come l'intero quadro normativo sui crediti deteriorati oggi vigente presenti delle rigidità che possono fortemente impattare sull'economia reale, in particolare sulle PMI, soprattutto nell'attuale contesto economico minato dalla pandemia.

## Si fa riferimento in particolare al "NPLs Backstop regulation", che impone delle svalutazioni dei crediti deteriorati secondo una tempistica stringente e che valorizza poco (o addirittura per niente) il reale valore economico delle garanzie su questi stessi prestiti. Se tale quadro appariva difficilmente compatibile con la realtà del mercato secondario di crediti deteriorati precedente alla pandemia, è facile immaginare come esso potrà essere ancora più problematico nel contesto economico post-pandemia. È quindi opportuno che le curve di accantonamento previste dal regolamento Backstop siano, almeno temporaneamente, sospese o ricalibrate. Sottolineiamo inoltre che la regola del "past due" di 90 giorni dovrebbe essere temporaneamente allentata per l'emergenza Covid-19, in modo da evitare l'impatto sociale negativo di una tempistica così serrata.

## IL CESE è consapevole che la proposta contenuta nel pacchetto di emendamenti per facilitare la ripresa del mercato dei capitali, avanzata dalla Commissione europea, è destinata ad affrontare l'impatto della pandemia Covid-19, tuttavia non possiamo esimerci dal mettere in evidenza come le normative per la copertura minima degli NPL definite nel regolamento 2019/630 del Parlamento e del Consiglio siano oggi inadeguate ad affrontare gli effetti economici della pandemia e per questo andrebbero temporaneamente allentate.

## In aggiunta alle proposte in materia di crediti cartolarizzati varate dalla Commissione, è opportuno che anche il trattamento dei crediti deteriorati acquistati da enti specializzati e istituzioni finanziarie, senza fare ricorso alle cartolarizzazioni, sia reso più efficiente rispetto a quanto accade ora, con le regole prudenziali attualmente vigenti, migliorando l'articolo 127 CRR. Il quadro normativo attuale determina infatti un paradossale disincentivo, dovuto all'eccessivo assorbimento di capitale, in capo agli enti finanziari che acquistano crediti deteriorati sul mercato secondario.

## Questo determina un vantaggio per i fondi specializzati nell'acquisizione di crediti deteriorati, che in alcuni casi sono detenuti da operatori finanziari extra-europei che non sono soggetti al *framework* regolamentare UE e alla normativa del regolamento CRR. Si perviene così a un paradosso, che infrange il principio "stesso rischio, stessa regola", per cui la grande attenzione che l'UE ha dedicato alla regolazione interna rischia di avvantaggiare chi opera nel mercato unico europeo mantenendo però la propria sede legale e i capitali fuori dall'UE e, almeno in parte, dal suo sistema di regole.

Bruxelles, 29 ottobre 2020

Christa SCHWENG

Presidente del Comitato economico e sociale europeo

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_