III

(Atti preparatori)

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 23 settembre 2020

sulle proposte di regolamento che modificano il quadro di riferimento dell'Unione per la cartolarizzazione in risposta alla pandemia di COVID-19

(CON/2020/22)

(2020/C 377/01)

Introduzione e base giuridica

In data 27 agosto 2020 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere: (a) su una 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 ([1]) (di seguito la «proposta di regolamento sulle cartolarizzazioni»); e (b) su una 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 ([2]) (di seguito, la «proposta di regolamento di modifica del CRR») (di seguito, congiuntamente, le «proposte di regolamento»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù dell'articolo 127, paragrafo 4, e dell'articolo 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in quanto le proposte di regolamento contengono disposizioni che incidono su: (a) il contributo del SEBC alla buona conduzione delle politiche perseguite dalle autorità competenti per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario, ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 5, del Trattato; e (b) i compiti conferiti alla BCE ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del Trattato riguardo le politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

Osservazioni di carattere generale

1. ***Obiettivi delle proposte di regolamento***

Le implicazioni senza precedenti della crisi mondiale generata dalla pandemia di coronavirus (COVID-19) hanno indotto le autorità pubbliche di tutto il mondo ad adottare azioni rapide e decise volte ad assicurare che gli enti creditizi possano continuare a svolgere il loro ruolo nel finanziamento dell'economia reale e riescano a sostenere la ripresa economica nonostante il livello crescente delle perdite che probabilmente affronteranno a causa della crisi.

Mentre le autorità competenti, tra cui la BCE, in tutta l'Unione hanno stabilito di accordare temporaneamente un allentamento dei requisiti di capitale e maggiore flessibilità negli oneri operativi di vigilanza per reagire alle nuove circostanze, gli organi legislativi dell'Unione hanno di recente adottato il regolamento (UE) 2020/873 del Parlamento europeo e del Consiglio ([3]), che contiene modifiche mirate al quadro di regolamentazione prudenziale per gli enti creditizi per massimizzare la loro capacità di erogare credito e assorbire le perdite dovute alla pandemia di Covid-19, garantendo nel contempo che permanga la loro capacità di tenuta ([4]).

([1]) COM (2020) 282 final.
([2]) COM (2020) 283 final.
([3]) Regolamento (UE) 2020/873 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 per quanto riguarda alcuni adeguamenti in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 204 del 26.6.2020, pag. 4).
([4]) Cfr. la sezione 1 della relazione che accompagna la proposta legislativa della Commissione (COM (2020) 310 final).

In tale contesto, la BCE accoglie con favore, in linea generale, le proposte di regolamento della Commissione, che contengono modifiche mirate del quadro di riferimento dell'Unione per la cartolarizzazione al fine di facilitare l'uso della cartolarizzazione nella ripresa dell'Unione attraverso due misure. La prima misura consiste nell'introduzione di un quadro di riferimento per cartolarizzazioni sintetiche semplici, trasparenti e standardizzate (STS) nel bilancio al fine di agevolare l'erogazione di prestiti da parte degli enti creditizi all'economia reale. La seconda misura consiste nella rimozione degli ostacoli normativi alla cartolarizzazione delle esposizioni deteriorate (NPE), al fine di mantenere la capacità di prestito degli enti creditizi, giacché si può prevedere un aumento delle NPE causato dalla COVID-19. Tale misura si basa su progetti di norme proposti dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB) e pubblicati per consultazione nel giugno 2020 (di seguito i «progetti di norme del CBVB») ([5]).

2. ***Chiarimento della competenza della BCE in materia di vigilanza***

La BCE desidera richiamare la posizione espressa nel suo precedente parere sul quadro di riferimento dell'Unione in materia di cartolarizzazione (CON/2016/11) ([6]) in merito alle competenze di vigilanza della BCE in materia di cartolarizzazione ([7]). Come ivi rilevato, l'articolo 127, paragrafo 6, del Trattato consente esclusivamente il conferimento alla BCE di compiti in merito alle politiche riguardanti la vigilanza prudenziale degli enti creditizi. Di conseguenza, l'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del Regolamento (UE) n. 1024/2013 ([8]), attribuisce alla BCE, a fini di vigilanza prudenziale, il compito di assicurare il rispetto della pertinente normativa dell'Unione che impone agli enti creditizi significativi requisiti prudenziali in materia di cartolarizzazione.

In particolare, in linea con il proprio precedente parere, la BCE resta dell'opinione per cui il compito di assicurare direttamente l'osservanza da parte degli enti creditizi significativi che operano in veste di cedenti, promotori o prestatori originari delle regole in materia di mantenimento del rischio (articolo 6 del regolamento (UE) 2017/2402 del Parlamento europeo e del Consiglio ([9])) e di obblighi di trasparenza (articolo 7 del regolamento (UE) 2017/2402) dovrebbe essere considerato principalmente correlato alla vigilanza dei mercati dei prodotti. Lo stesso vale per le norme relative al divieto di ricartolarizzazione (articolo 8 del regolamento (UE) 2017/2402). Tali norme non hanno come obiettivo principale la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi. Piuttosto tali norme garantiscono l'allineamento degli interessi tra cedenti, promotori o prestatori originari e investitori e consentono agli investitori di comprendere, valutare e confrontare le operazioni di cartolarizzazione. Pertanto, la BCE, ritiene che tali compiti non possano esserle attribuiti.

In tale contesto, la BCE esprime preoccupazione per il fatto che il considerando (21) della proposta di regolamento sulle cartolarizzazioni attribuisca indebitamente carattere prudenziale agli articoli da 6 a 8 del regolamento (UE) 2017/2402 designando tali requisiti come obblighi prudenziali e affidando specificamente la competenza di assicurare il rispetto di tali requisiti alle autorità competenti incaricate della vigilanza prudenziale, senza fornire alcuna motivazione per cui tali norme siano considerate prudenziali. A tale riguardo, la BCE osserva altresì che il considerando 21 sembra contraddire gli obiettivi dei requisiti di cui agli articoli da 6 a 8 del regolamento (UE) 2017/2402, quali espressi nei considerando 8 e da 10 a 13 di tale regolamento, che fanno riferimento all'obiettivo di preservare e tutelare gli interessi degli investitori.

Un'interpretazione quale quella suggerita dal considerando 21 implicherebbe che la BCE debba avere la responsabilità di assicurare il rispetto dei requisiti di cui agli articoli da 6 a 8 del regolamento (UE) 2017/2402, che attengono principalmente ai mercati dei prodotti e alla tutela degli investitori. Tale interpretazione sarebbe contraria all'articolo 127, paragrafo 6, del trattato e non può essere accolta. Un considerando non può incidere sull'obbligo di interpretare la legislazione dell'Unione in conformità al trattato.

Di conseguenza, il considerando 21 della proposta di regolamento sulle cartolarizzazioni dovrebbe essere modificato in modo da assicurare che la competenza della BCE ai sensi di detta proposta rispecchi i compiti ad essa conferiti dall'articolo 127, paragrafo 6, del trattato e dal Regolamento (UE) n. 1024/2013.

([5]) Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, «Technical amendment: Capital treatment of securitisations of non-performing loans» (Modifica tecnica: trattamento patrimoniale delle cartolarizzazioni di crediti deteriorati), giugno 2020 (pubblicato a fini di consultazione entro il 23 agosto 2020).

([6]) Parere della Banca centrale europea, dell'11 marzo 2016, su a) una proposta di regolamento che stabilisce norme comuni sulla cartolarizzazione e instaura un quadro europeo per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate e b) su una proposta di regolamento che modifica il Regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (CON/2016/11) (GU C 219 del 17.6.2016, pag. 2).

([7]) Cfr. il paragrafo 3 del parere CON/2016/11.

([8]) Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63).

([9]) Regolamento (UE) 2017/2402 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, che stabilisce un quadro generale per la cartolarizzazione, instaura un quadro specifico per cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate e modifica le direttive 2009/65/CE, 2009/138/CE e 2011/61/UE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009 e (UE) n. 648/2012 (GU L 347 del 28.12.2017, pag. 35).

Osservazioni specifiche

3. ***Cartolarizzazioni sintetiche STS***

3.1. La Commissione propone, in accordo con la raccomandazione dell'Autorità bancaria europea (ABE) contenuta nella sua relazione del 6 maggio 2020 (EBA/OP/2020/07) ([10]), di introdurre un quadro specifico per cartolarizzazioni sintetiche semplici, trasparenti e standardizzate (STS) nel bilancio, simile al quadro STS esistente per le cartolarizzazioni tradizionali. La proposta della Commissione introduce inoltre un trattamento preferenziale per la ponderazione del rischio per i segmenti senior di cartolarizzazioni STS sintetiche mantenute dal cedente. La BCE osserva che la presente proposta non è in linea con le norme del CBVB, in quanto queste ultime non prevedono un quadro STS per le cartolarizzazioni sintetiche.

3.2. La BCE accoglie con favore la proposta di standardizzare il mercato delle cartolarizzazioni sintetiche attraverso l'introduzione di criteri STS, che probabilmente avranno un effetto trainante positivo. La BCE riconosce inoltre che l'analisi dell'ABE ([11]) dimostra la buona performance delle cartolarizzazioni sintetiche nel bilancio negli ultimi dieci anni. Tuttavia, come riconosciuto dall'ABE nella relazione di cui sopra, sussistono limitazioni nei dati e nelle operazioni utilizzati per questa analisi.

3.3. Tuttavia, la BCE raccomanda che si proceda ad un monitoraggio approfondito del mercato delle cartolarizzazioni sintetiche STS. Il trattamento preferenziale del fattore di ponderazione del rischio potrebbe costituire un incentivo per gli enti creditizi ad accrescere il ricorso alla cartolarizzazione sintetica per la gestione del capitale. Uno shock sistemico futuro potrebbe potenzialmente provocare il fallimento di diverse strutture di cartolarizzazione sintetica nello stesso momento, esercitando pressione sulle posizioni patrimoniali degli enti creditizi e riducendo la loro capacità di erogare prestiti all'economia reale. Sarebbe prudente monitorare il rischio di un simile evento.

4. ***Cartolarizzazione di esposizioni deteriorate***

4.1. La BCE appoggia la proposta della Commissione di adeguare il trattamento prudenziale delle cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate, in linea con la recente consultazione da parte del CBVB, e raccomanda che i progetti di norme del CBVB siano rispecchiati fedelmente, salvo che non vi siano forti motivi per discostarsene. Al riguardo, la BCE raccomanda che la proposta della Commissione sia adattata, se necessario, per riflettere le norme definitive del CBVB. Le cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate sono uno strumento utile per gli enti creditizi per ridurne l'incidenza, trasferendo al contempo il rischio delle esposizioni deteriorate al di fuori del sistema bancario. Il quadro normativo dovrebbe agevolare tale processo, garantendo al contempo che si detenga un capitale adeguato per le posizioni in cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate che permangono nel sistema bancario.

4.2. Le regole vigenti per il calcolo dei fattori di ponderazione del rischio per le posizioni in cartolarizzazioni, se applicate rigorosamente, possono portare a ponderazioni del rischio eccessivamente elevate per le posizioni in cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate. Al fine di agevolare la riduzione delle esposizioni deteriorate da parte degli enti creditizi, un elemento importante è assicurare che le posizioni in cartolarizzazione risultanti siano soggette ad adeguati fattori di ponderazione del rischio. I progetti di norme del CBVB trovano un buon compromesso tra la sensibilità al rischio e la semplicità, definendo un fattore fisso di ponderazione del rischio del 100 % per i segmenti senior di cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate ammissibili.

4.3. La definizione di cartolarizzazione di esposizioni deteriorate nella proposta di regolamento sulle cartolarizzazioni si discosta dalla definizione proposta nei progetti di norme del CBVB. Mentre i progetti di norme del CBVB definiscono le cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate come quelle in cui il parametro W (definito nell'articolo 261, paragrafo 2, del CRR) è superiore al 90 %, la proposta della Commissione definisce le cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate come cartolarizzazioni in cui il 90 % delle attività sottostanti è deteriorato ai sensi dell'articolo 47 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([12]) (di seguito il «CRR»). La BCE sostiene l'approccio proposto dalla Commissione per i seguenti motivi. Gli enti creditizi stabiliti nell'Unione applicano la definizione di esposizioni deteriorate di cui all'articolo 47 bis, paragrafo 3, del CRR ai fini della segnalazione regolamentare e della gestione del rischio; la definizione di cui all'articolo 47 bis, paragrafo 3, del CRR è

([10]) EBA Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402 (Relazione dell'ABE sul quadro STS per le cartolarizzazioni sintetiche a norma dell'articolo 45 del regolamento (UE) 2017/2402) (EBA/OP/2020/07) del 6 maggio 2020.

([11]) EBA Report on STS framework for synthetic securitisation under Article 45 of Regulation (EU) 2017/2402 (Relazione dell'ABE sul quadro STS per le cartolarizzazioni sintetiche a norma dell'articolo 45 del regolamento (UE) 2017/2402) (EBA/OP/2020/07) del 6 maggio 2020.

([12]) Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

più strettamente allineata ai rischi economici e alle prassi bancarie collegati rispetto al parametro W. Inoltre, la definizione di esposizioni deteriorate di cui all'articolo 47 bis, paragrafo 3, del CRR riflette le inadempienze probabili, contrariamente alla definizione proposta nei progetti di norme del CBVB; alcuni enti creditizi dell'Unione hanno stock significativi di inadempienze probabili e beneficerebbero delle proposte.

4.4. Inoltre, la proposta della Commissione contiene modifiche all'ammissibilità della protezione del credito di tipo personale di cui all'articolo 249, paragrafo 3, del CRR. Sebbene l'attuale CRR non sia pienamente in linea con le norme del CBVB ([13]) in materia, neppure la proposta della Commissione sarebbe del tutto allineata alle norme del CBVB. La BCE propone di modificare l'articolo 249, paragrafo 3, del CRR per allinearlo completamente alle norme del CBVB, il che significa non imporre requisiti minimi di rating alla maggior parte dei fornitori di protezione del credito di tipo personale, ma imporre requisiti sulla protezione del credito di tipo personale fornita da soggetti privati non regolamentati in linea con le norme del CBVB.

4.5. La BCE raccomanda di modificare la definizione proposta di sconto sul prezzo di acquisto non rimborsabile (NRPPD). La proposta della Commissione definisce l'NRPPD come lo sconto sul prezzo applicato quando le esposizioni deteriorate sono trasferite a una società veicolo (SPV) in cambio di titoli di cartolarizzazione al di sotto del loro importo nominale in essere. Tale definizione non comprende tuttavia lo sconto supplementare realizzato quando il cedente vende agli investitori tali titoli al di sotto del loro importo nominale ([14]). Al fine di cogliere la sostanza economica delle cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate, la definizione dovrebbe essere estesa anche agli sconti che si realizzano quando i titoli sono venduti agli investitori all'atto della creazione. La BCE raccomanda inoltre di escludere espressamente gli sconti sul prezzo di acquisto rimborsabili, che possono compromettere il trasferimento del rischio in quanto il cedente continua ad essere esposto all'andamento delle esposizioni deteriorate.

4.6. La Commissione propone una modifica del calcolo dei requisiti patrimoniali massimi di cui all'articolo 268 del CRR per le cartolarizzazioni esposizioni deteriorate, consentendo la deduzione dell'NRPPD dalle perdite attese nel calcolo dei requisiti patrimoniali massimi. La BCE rileva che, sebbene vi siano argomenti a sostegno della tesi secondo cui l'applicazione di tale deduzione è coerente con le norme del CBVB ([15]) in materia, essa non è espressamente indicata in tali norme.

4.7. Infine, la BCE raccomanda di chiarire, per evitare dubbi, che il fattore minimo di ponderazione del rischio del 100 % per le cartolarizzazioni NPE supera il cosiddetto limite di ponderazione del rischio secondo il metodo «look-through» per le posizioni verso la cartolarizzazione senior ai sensi dell'articolo 267 del CRR (se il massimale si traduce in un fattore di ponderazione del rischio inferiore al 100 %), come espressamente indicato nei progetti di norme del CBVB (cfr. CRE 45.5).

Quando la BCE raccomanda di modificare le proposte di regolamento, indica in un separato documento di lavoro tecnico specifiche proposte redazionali, accompagnate da note esplicative. Il documento di lavoro tecnico è disponibile in lingua inglese sul sito internet EUR-Lex.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 23 settembre 2020

La Presidente della BCE
Christine LAGARDE

([13]) Norma del CBVB che descrive il calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio di credito, di cui al capitolo 22, paragrafo 90, del quadro di Basilea (CRE 22.90).

([14]) Le cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate sono spesso eseguite come illustrato nell'esempio seguente: (1) il cedente possiede un portafoglio di esposizioni deteriorate con un valore in essere pari a 100 e un valore contabile pari a 60; (2) il cedente trasferisce quindi il portafoglio di esposizioni deteriorate a una società veicolo per un valore di 60; (3) la società veicolo emette titoli con un valore nominale di 60 (ossia titoli junior con un valore nominale di 20; titoli mezzanine con un valore nominale di 20; titoli senior con un valore nominale di 20), che trasferisce all'originator (cedente) in cambio del portafoglio di esposizioni deteriorate; (4) l'originator (cedente) vende i titoli junior e mezzanine agli investitori a un prezzo di vendita di 10 (ossia i titoli junior venduti per 2; i titoli mezzanine venduti per 8 - supponendo per semplificare che l'originator (cedente) non sia tenuto a rispettare i requisiti in materia di mantenimento del rischio) e conserva i titoli senior attribuendo loro un valore contabile di 20. Una definizione restrittiva di NRPPD porterebbe, in questo esempio, a un valore del 40 %, mentre una definizione più ampia, che rifletta meglio la realtà economica, porterebbe a un valore del 70 %. Una definizione più ampia consente pertanto a una gamma più ampia di cartolarizzazioni di esposizioni deteriorate di beneficiare del fattore fisso di ponderazione del rischio del 100 %.

([15]) Norma del CBVB che descrive il calcolo dei requisiti di capitale per il rischio di credito di cui al capitolo 40, paragrafo 54, del quadro di Basilea (CRE 40.54).