



Bruxelles, 18.1.2018
COM(2018) 37 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

Prima relazione sui progressi compiuti nella riduzione dei crediti deteriorati in Europa

{SWD(2018) 33 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA

Prima relazione sui progressi compiuti nella riduzione dei crediti deteriorati in Europa

1. AFFRONTARE I CREDITI DETERIORATI NEL QUADRO DELLA RIDUZIONE DEI RISCHI NEL SETTORE FINANZIARIO

In seguito alla crisi finanziaria il quadro normativo per le banche è cambiato in maniera sostanziale. L'Unione europea ha assunto un ruolo guida nell'attuazione di riforme concordate a livello mondiale in seno al G20 e al Comitato di Basilea, con l'obiettivo di rafforzare la stabilità finanziaria, ridurre i rischi nel settore bancario ed evitare che i contribuenti debbano contribuire finanziariamente ai costi delle banche in dissesto.

Oltre ad aver introdotto requisiti patrimoniali e di liquidità per le banche significativamente più rigorosi e l'obbligo per tutte le banche di detenere sufficienti capitali ammissibili al *bail-in* ai fini della risoluzione, è stato rafforzato in modo sostanziale il quadro istituzionale per la vigilanza e la risoluzione delle banche nell'Unione, e in particolare nella zona euro, con l'istituzione dell'Unione bancaria e di due dei suoi tre pilastri, il meccanismo di vigilanza unico e il Comitato di risoluzione unico¹. Grazie a queste misure le condizioni del settore bancario dell'UE sono nettamente migliorate rispetto agli anni scorsi. Dal 2014 le banche della zona euro hanno aumentato il capitale di 234 miliardi di EUR e hanno aggiunto 813 miliardi di EUR di attività liquide. Negli ultimi anni le banche della zona euro hanno ridotto i titoli di Stato detenuti, con un calo del 17% tra il 2015 e il 2017, indebolendo così anche il legame finanziario con i rispettivi emittenti sovrani. Nel novembre del 2016 la Commissione ha proposto ulteriori misure per la riduzione dei rischi, comprese modifiche alla direttiva e al regolamento sui requisiti patrimoniali² e una proposta in materia di insolvenza delle imprese, ristrutturazione e seconda opportunità³. La Commissione continua inoltre a lavorare sull'Unione dei mercati dei capitali, che costituisce una delle sue massime priorità.

¹ Nel novembre del 2015 la Commissione ha proposto il terzo pilastro dell'Unione bancaria, ossia il sistema europeo di assicurazione dei depositi. Nell'ottobre del 2017 la Commissione, nella comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria (COM(2017) 592), ha dato nuovo impulso ai negoziati sul sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS).

² Le proposte della Commissione prevedono che le banche costituiscano a copertura delle passività riserve che, se necessario, possano essere utilizzate nella procedura di *bail-in*, attuando la norma della capacità di assorbire completamente le perdite stabilita dal Consiglio per la stabilità finanziaria e integrandola nelle vigenti norme sui requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili, e stabilendo norme armonizzate in merito alla collocazione, nel contesto della gerarchia dei crediti delle banche, degli strumenti di debito ammissibili per soddisfare le riserve finalizzate ai requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili/alla capacità di assorbire completamente le perdite. Le proposte della Commissione prevedono altresì norme armonizzate riguardanti l'applicazione degli strumenti di moratoria applicati dalle autorità di vigilanza e da quelle di risoluzione per stabilizzare le banche, che sulla base delle recenti esperienze risultano essere altrettanto importanti. Infine, il pacchetto per il settore bancario propone l'attuazione di una serie di norme internazionali, tra le quali l'introduzione di un coefficiente di leva finanziaria e di un coefficiente netto di finanziamento stabile.

³ COM(2016) 723 final - 2016/0359 (COD).

Alcune banche e alcuni Stati membri stanno riducendo gli elevati stock di crediti deteriorati (NPL). La quota media di crediti deteriorati è diminuita di un terzo dal 2014 ed è in costante discesa. Stock elevati di crediti deteriorati possono incidere sui risultati a breve e a lungo termine di una banca principalmente in due modi. In primo luogo, i crediti deteriorati richiedono livelli di accantonamento più elevati. Gli accantonamenti su crediti riducono la redditività della banca e il suo capitale regolamentare. Nei casi più gravi la necessaria contabilizzazione dei crediti deteriorati può mettere in discussione la redditività di una banca, con potenziali implicazioni per la stabilità finanziaria. In secondo luogo, i crediti deteriorati vincolano una quota significativa delle risorse, sia umane che finanziarie, di una banca, riducendo la capacità di quest'ultima di erogare prestiti, anche nei confronti delle piccole e medie imprese che fanno affidamento sui prestiti bancari in misura molto maggiore rispetto alle imprese più grandi, con ripercussioni sulla crescita economica e sulla creazione di posti di lavoro. Per questi motivi, la Commissione ha da tempo sottolineato l'urgenza di adottare le misure necessarie per far fronte ai rischi relativi ai crediti deteriorati.

Far fronte agli elevati stock di crediti deteriorati e alla possibilità che si accumulino in futuro è essenziale per completare l'Unione bancaria, e mercati secondari dei crediti deteriorati ben sviluppati costituiscono uno degli elementi essenziali per il buon funzionamento dell'Unione dei mercati dei capitali. Tali elementi rappresentano una delle priorità principali del programma dell'UE per approfondire l'Unione economica e monetaria, come indicato nel documento di riflessione della Commissione del maggio 2017⁴. Inoltre, un sistema finanziario integrato aumenterà la resilienza dell'Unione economica e monetaria di fronte a shock negativi, agevolando la ripartizione del rischio privato a livello transfrontaliero e riducendo nel contempo l'esigenza di condivisione del rischio pubblico. Con il pacchetto UEM del 6 dicembre 2017 la Commissione ha presentato una tabella di marcia e proposte concrete per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa, nel quadro di un'Unione più unita, più forte e più democratica⁵.

Affrontare la questione delle quote elevate di crediti deteriorati compete in primis alle banche e agli Stati membri interessati. La Commissione ha ripetutamente sollevato la questione per i paesi interessati nel quadro del semestre europeo. Tuttavia, vi è anche una chiara dimensione dell'UE nella riduzione delle quote attuali di crediti deteriorati e nella prevenzione dell'accumulo di crediti deteriorati in futuro, data l'interconnessione del sistema bancario dell'UE, e soprattutto della zona euro. In particolare, vi sono importanti effetti di ricaduta da parte degli Stati membri con quote elevate di crediti deteriorati sull'economia dell'UE nel suo complesso, in termini sia di crescita economica che di stabilità finanziaria.

Tenendo conto di questa dimensione dell'UE e dell'elevato livello di accordo sulla necessità di proseguire e ampliare le azioni già avviate dalla Commissione, il Consiglio ha adottato nel luglio 2017 un "Piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa". Questo piano d'azione invita le varie istituzioni, compresa la Commissione, a prendere le misure del caso per affrontare ulteriormente le sfide poste dalle quote elevate di crediti deteriorati in Europa. Inoltre, nelle sue conclusioni, il Consiglio ha convenuto di ritornare su questo tema con cadenza periodica e inizialmente dopo sei mesi, al fine di fare il punto sull'evoluzione dei crediti deteriorati nell'Unione sulla base di un bilancio elaborato

⁴ COM(2017) 291

⁵ COM(2017) 821.

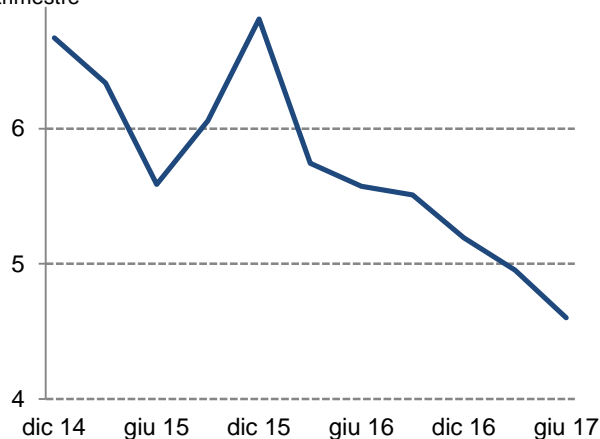
dalla Commissione. La presente comunicazione, insieme al relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione, è la prima relazione sui progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione comprende i contributi di altri portatori di interessi dell'UE che, insieme alla Commissione, sono state invitate dal Consiglio ad adoperarsi per sostenere e accelerare la risoluzione della questione dei crediti deteriorati nell'Unione.

2. RECENTE EVOLUZIONE DEI CREDITI DETERIORATI

Come si è già detto, il miglioramento generale delle quote di crediti deteriorati constatato negli ultimi anni è proseguito anche nel 2017. La qualità dei portafogli dei crediti delle banche ha continuato a migliorare. Gli ultimi dati confermano la tendenza al ribasso della quota di crediti deteriorati, che è scesa al 4,6% (secondo trimestre del 2017), con una riduzione di circa un punto percentuale rispetto all'anno precedente (cfr. figura 1). La quota ha così raggiunto il livello più basso dal quarto trimestre del 2014. Inoltre è aumentata la quota di accantonamenti⁶, che ha raggiunto il 50,8% (secondo trimestre del 2017).

Figura 1: crediti deteriorati nell'UE

Totale dei crediti e delle anticipazioni deteriorati lordi nell'UE, in % del totale dei crediti e delle anticipazioni lordi, valori di fine trimestre



Fonte: Banca centrale europea

Recentemente le quote di crediti deteriorati sono diminuite in quasi tutti gli Stati membri, anche se la situazione varia notevolmente da uno Stato all'altro. Alcuni continuano a registrare quote di crediti deteriorati elevate (in 9 Stati membri superavano il 10% alla fine del secondo trimestre del 2017), mentre altri hanno quote molto basse (10 Stati membri hanno quote inferiori al 3%). Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna questa comunicazione riporta con dovizia di particolari l'evoluzione dei crediti deteriorati e le misure per affrontarli in una selezione di paesi con quote di crediti deteriorati elevate.

Sono evidenti progressi incoraggianti nella riduzione delle quote di crediti deteriorati in questi Stati membri, grazie sia alle misure adottate che alla crescita economica. Tuttavia i

⁶ Fonte: BCE. A causa della mancanza di dati sugli accantonamenti su crediti, la quota di accantonamenti nell'UE è stata calcolata prendendo in considerazione riduzioni di valore e crediti deteriorati per tutti gli strumenti di debito (prestiti e titoli di debito).

crediti deteriorati continuano a rappresentare un rischio per la crescita economica e la stabilità finanziaria. Il volume totale dei crediti deteriorati nell'UE è ancora pari a 950 miliardi di EUR, nettamente al di sopra dei livelli pre-crisi⁷. Impedimenti di natura strutturale continuano a ostacolare una più rapida diminuzione degli stock di crediti deteriorati. Tra gli altri elementi, l'attività sui mercati secondari dei crediti deteriorati non è ancora sufficiente per contribuire in modo sostanziale agli sforzi di riduzione di tali crediti, nonostante il maggiore interesse da parte di taluni gruppi di investitori e l'aumento del volume delle operazioni che riguardano i crediti deteriorati. Inoltre, le procedure di ristrutturazione del debito, insolvenza e recupero crediti sono ancora troppo lente e imprevedibili in alcuni casi.

3. VERSO UN PACCHETTO COMPLETO DI MISURE PER AFFRONTARE I CREDITI DETERIORATI

Sin dall'inizio della crisi finanziaria nel 2008-2009, la Commissione ha prestato particolare attenzione alla questione dei crediti deteriorati. Per le banche la cui sostenibilità era minacciata da quote di crediti deteriorati elevate, la Commissione ha assistito gli Stati membri nella definizione di misure ad hoc e a livello di sistema aventi l'obiettivo di ridurre gli stock di crediti deteriorati (talvolta nel quadro di un programma di assistenza finanziaria) attraverso soluzioni compatibili con le norme in materia di aiuti di Stato, quali specifiche misure di sostegno per le banche a fronte di attività deteriorate, società veicolo per la liquidazione e/o strutture compatibili con il mercato, il che ha portato a una riduzione sostanziale dello stock di crediti deteriorati nel settore bancario. In tal modo, la Commissione ha incentivato le banche a gestire e a ridurre i crediti deteriorati attraverso meccanismi di mercato e ha evitato che i relativi costi ricadessero sui contribuenti tramite un'adeguata condivisione degli oneri e una profonda ristrutturazione. La necessità di adottare azioni specifiche per gestire quote elevate di crediti deteriorati è stata sottolineata anche nelle raccomandazioni rivolte ai pertinenti Stati membri nel quadro del semestre europeo. Anche la Banca centrale europea in qualità di autorità di vigilanza (nel quadro del meccanismo di vigilanza unico), le autorità nazionali competenti e l'Autorità bancaria europea hanno svolto un ruolo importante nel rafforzare le attività di segnalazione e vigilanza relative ai crediti deteriorati in Europa; la Banca centrale europea ha inoltre svolto un ruolo nel mantenimento della stabilità finanziaria nell'Unione.

Per il futuro è necessario mantenere questo approccio generale nell'affrontare quote elevate di crediti deteriorati; tale approccio, come indicato nel piano d'azione del Consiglio, dovrebbe incentrarsi su una combinazione di azioni complementari in quattro settori: i) azioni di vigilanza; ii) riforme della disciplina in materia di ristrutturazione, di insolvenza e di recupero dei crediti; iii) sviluppo di mercati secondari delle attività deteriorate; iv) promozione della ristrutturazione del sistema bancario. Le azioni in questi settori dovrebbero essere condotte a livello nazionale e a livello dell'Unione, a seconda dei casi.

Da parte sua, la Commissione si impegna a realizzare quegli elementi contenuti nel piano d'azione per i crediti deteriorati di cui è direttamente responsabile. Nella comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria dell'ottobre del 2017, la Commissione ha annunciato per la primavera del 2018 un pacchetto completo di misure volte ad affrontare la questione

⁷ Fonte: BCE.

delle quote elevate di crediti deteriorati⁸. Sono già stati compiuti progressi significativi in tal senso e il pacchetto, che comprende 3 proposte legislative⁹, dovrebbe essere pronto come previsto nella primavera 2018.

Il pacchetto includerà le seguenti misure:

- un programma generale sulle modalità di costituzione di società di gestione patrimoniale nazionali nel rispetto delle norme vigenti nell'UE nel settore bancario e in materia di aiuti di Stato, basandosi sulle migliori prassi apprese tramite esperienze passate negli Stati membri. Oltre a elaborare un programma generale per le società di gestione patrimoniale nazionali, la Commissione intende proseguire, ove necessario, l'esame di altre proposte di misure di sostegno a fronte di attività deteriorate in alternativa alle società di gestione patrimoniale centralizzate, nel pieno rispetto della direttiva BRRD, del regolamento SRMR e delle norme in materia di aiuti di Stato;
- misure volte a sviluppare ulteriormente i mercati secondari dei crediti deteriorati, in particolare con l'obiettivo di eliminare gli ostacoli indebiti alla gestione di detti crediti da parte di terzi e al trasferimento degli stessi;
- misure per migliorare la protezione dei creditori privilegiati mettendo a loro disposizione metodi più efficienti di recupero del valore dai prestiti garantiti mediante l'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie (*Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement*, AECE). Si tratta di un meccanismo di escussione extragiudiziale rapido ed efficiente, che consente ai creditori privilegiati di recuperare il valore delle garanzie concesse unicamente da imprese e imprenditori per l'ottenimento dei prestiti¹⁰;
- introduzione di sostegni prudenziali normativi per prevenire il rischio di un'insufficienza degli accantonamenti per i crediti deteriorati. Tali sostegni prudenziali normativi sui crediti di nuova costituzione che successivamente diventano deteriorati sarebbero pari ai livelli minimi di accantonamenti e deduzioni dai fondi propri che le banche sarebbero tenute ad effettuare per coprire le perdite sostenute e attese. In tale contesto la Commissione prenderà in considerazione anche l'introduzione di una definizione comune di esposizioni deteriorate (*non-performing exposures*, NPE), in linea con quella già utilizzata per le segnalazioni a fini di vigilanza;
- una via da seguire per promuovere la trasparenza in materia di crediti deteriorati in Europa migliorando la disponibilità e la comparabilità dei dati relativi ai crediti deteriorati e possibilmente sostenendo lo sviluppo, da parte degli operatori del

⁸ COM(2017) 592.

⁹ La Commissione ha consultato i portatori di interessi sulle tre potenziali iniziative legislative.

¹⁰ I lavori in questo settore saranno determinati dalla valutazione dell'impatto e rimarranno coerenti e complementari con la proposta di direttiva, presentata dalla Commissione nel novembre 2016, riguardante la ristrutturazione, la seconda opportunità e l'efficacia dei quadri di insolvenza, e non dovrebbero richiedere l'armonizzazione delle attuali disposizioni in materia di insolvenza.

mercato, di piattaforme informative sui crediti deteriorati o di registri relativi ai crediti¹¹.

In aggiunta a questo pacchetto, come menzionato sopra, nel novembre 2016 la Commissione ha presentato, nel quadro dei lavori relativi all'Unione dei mercati dei capitali, una proposta di direttiva in materia di ristrutturazione, seconda opportunità ed efficacia dell'insolvenza¹². Gli elementi fondamentali di tale proposta, in particolare la disponibilità di procedure di ristrutturazione che consentono alle imprese economicamente sostenibili che versano in difficoltà finanziarie di evitare l'insolvenza e le misure per migliorare l'efficienza delle procedure di insolvenza e di ristrutturazione, contribuirebbero a ridurre i crediti deteriorati e prevenirne l'accumulo in futuro. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a progredire rapidamente su questa importante proposta, a seguito dell'esame dettagliato da parte del Consiglio "Giustizia e affari interni" e del recente scambio di opinioni in sede di Consiglio ECOFIN. Nella relazione di riesame del meccanismo di vigilanza unico che accompagna la comunicazione dell'ottobre del 2017, la Commissione ha inoltre precisato l'interpretazione degli articoli pertinenti della direttiva sui requisiti patrimoniali e del regolamento sul meccanismo di vigilanza unico. La Commissione ha confermato che i poteri di vigilanza sanciti in tali atti legislativi consentono alle autorità competenti di influenzare la politica di accantonamento di una banca in relazione ai crediti deteriorati entro i limiti della disciplina contabile applicabile e attuare specifici adeguamenti, ove necessari a fini prudenziali¹³.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione presenta una panoramica dettagliata dei progressi compiuti nell'attuazione globale del piano d'azione del Consiglio nel suo complesso, che comprende misure di competenza sia della Commissione che di altre istituzioni e agenzie.

Globalmente, i progressi compiuti ad oggi su tutti i fronti sono incoraggianti. Tutti i portatori di interessi dovrebbero proseguire in questa direzione per portare a compimento tutte le misure previste dal piano d'azione e raggiungere una soluzione sostenibile per quanto concerne i crediti deteriorati nell'Unione.

4. CONCLUSIONI

La quota di crediti deteriorati nell'Unione continua a diminuire, in linea con i notevoli progressi generali in materia di riduzione dei rischi nel settore bancario dell'UE. Tuttavia, nonostante questa tendenza positiva, le quote elevate di crediti deteriorati continuano a costituire una sfida importante per vari Stati membri e per l'Unione nel suo complesso. Il

¹¹ Inoltre, poiché la gestione dei crediti deteriorati trarrebbe beneficio da quadri più efficienti e prevedibili in materia di recupero dei crediti e di insolvenza, la Commissione sta intraprendendo un esercizio di analisi comparativa dei regimi di recupero dei crediti al fine di delineare un quadro affidabile dei ritardi e delle esperienze di recupero del valore maturate dalle banche quando si trovano ad affrontare l'inadempimento dei debitori; la Commissione invita altresì gli Stati membri e le autorità di vigilanza a una stretta collaborazione per sviluppare una metodologia di analisi comparativa affidabile e significativa. In tale contesto la proposta di direttiva della Commissione in materia di insolvenza delle imprese, ristrutturazione e seconda opportunità impone agli Stati membri l'obbligo di raccogliere dati comparabili sulle procedure di insolvenza e di ristrutturazione e di comunicarli alla Commissione, aspetto che sarebbe fondamentale per dimostrare l'efficienza del quadro normativo vigente negli Stati membri per quanto riguarda i debitori insolventi.

¹² COM(2016) 0723 final - 2016/0359 (COD).

¹³ COM(2017) 591.

piano d'azione approvato dal Consiglio nel luglio del 2017 ha rappresentato un importante passo avanti nell'affrontare questa sfida. La prima valutazione mette in evidenza che si stanno compiendo progressi importanti nell'attuazione del piano d'azione.

Se si vuole affrontare la sfida dei livelli elevati di crediti deteriorati, sia riducendo gli stock esistenti a livelli sostenibili sia evitandone l'accumulo in futuro, nei prossimi mesi e anni è necessario progredire nell'attuazione con lo stesso ritmo. Se a livello delle singole banche e degli Stati membri interessati occorre proseguire i lavori ad un ritmo sostenuto, a livello dell'Unione europea è necessaria un'azione concertata e continua della Commissione e delle altre istituzioni dell'UE, compresa la Banca centrale europea. Nella primavera del 2018 la Commissione presenterà uno specifico pacchetto di misure che conterrà una serie di proposte legislative volte a facilitare la gestione dei crediti deteriorati da parte delle banche e ad evitare per il futuro l'accumulo di nuovi crediti deteriorati.

La Commissione continuerà a seguire attentamente la questione e riferirà nuovamente al più tardi nel marzo del 2018.