



Bruxelles, 21 marzo 2018
(OR. en)

7410/18

JAI 247
JUSTCIV 71
EF 87
EJUSTICE 20
ECOFIN 272
DRS 17
COMPET 178
EMPL 122
SOC 162
CODEC 430
IA 75

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	14 marzo 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 133 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA Seconda relazione sui progressi compiuti nella riduzione dei crediti deteriorati in Europa

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 133 final.

All.: COM(2018) 133 final



Bruxelles, 14.3.2018
COM(2018) 133 final

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

**Seconda relazione sui progressi compiuti nella riduzione dei crediti deteriorati in
Europa**

{SWD(2018) 72 final}

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

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

1. INTRODUZIONE

Dal momento che l'Unione europea e la sua economia stanno nettamente riprendendo vigore, l'UE deve continuare a sfruttare il momento favorevole per rafforzare l'Unione economica e monetaria (UEM). Nell'ambito della tabella di marcia fissata dalla Commissione il 6 dicembre 2017 per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa¹, e in linea con l'agenda dei leader², una delle priorità più immediate consiste nel completare l'Unione bancaria e mettere in atto tutti gli elementi costitutivi di un'Unione dei mercati dei capitali³. Un sistema finanziario integrato aumenterà la resilienza dell'Unione economica e monetaria di fronte a shock negativi, consentendo la ripartizione del rischio privato a livello transfrontaliero e riducendo nel contempo l'esigenza di condivisione del rischio pubblico.

Parallelamente, la comunicazione della Commissione dell'11 ottobre 2017⁴ delinea la via da seguire per portare avanti il completamento dell'Unione bancaria promuovendo la riduzione del rischio contemporaneamente alla condivisione dello stesso, in base alla tabella di marcia del Consiglio del giugno 2016⁵.

Le misure di riduzione del rischio adottate dopo la crisi finanziaria hanno determinato un significativo miglioramento della solvibilità, della leva finanziaria e delle posizioni di liquidità delle banche, come rilevato nella prima relazione della Commissione sui progressi compiuti nella riduzione dei crediti deteriorati in Europa, pubblicata il 18 gennaio 2018⁶. In aggiunta ai progressi compiuti in quasi tutti gli Stati membri in relazione a questi parametri di rischio fondamentali, si può osservare una maggiore convergenza verso un miglioramento della media di tali indicatori negli Stati membri. Questo andamento è dovuto, in particolare, ai netti miglioramenti registrati nei sistemi bancari nazionali maggiormente colpiti dalla crisi e dalla conseguente recessione economica. I coefficienti di capitale primario di classe 1 delle banche della zona euro sono migliorati in tutto il campione della Banca centrale europea (BCE), passando dal 14,6% nel terzo trimestre del 2016 al 15,3% nel terzo trimestre del 2017. Il rafforzamento delle posizioni patrimoniali delle banche della zona euro è evidente anche nel rafforzamento dei loro coefficienti di leva finanziaria. Il coefficiente di

¹ COM(2017) 821.

² <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>.

³ Il 7 marzo la Commissione ha emesso una comunicazione [COM(2018)] dal titolo "Completare l'Unione dei mercati dei capitali entro il 2019 – È tempo di accelerare la realizzazione".

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0592&qid=1520516850423&from=IT>

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>

⁶ COM(2018) 37.

leva finanziaria medio⁷ è aumentato ulteriormente, passando dal 5% nel terzo trimestre del 2016 al 5,2% nel terzo trimestre del 2017. Le banche della zona euro hanno migliorato anche la propria resilienza agli shock di liquidità, dal momento che il loro coefficiente di copertura della liquidità è salito dal 138% nel terzo trimestre del 2016 al 140% nel terzo trimestre del 2017. Per effetto di un'azione decisa mirata alla riduzione del rischio, oggi i rischi rimanenti sono affrontati nella zona euro in modo più efficace e più uniforme rispetto a tre anni fa.

La Commissione ha presentato, inoltre, varie altre misure sostanziali volte a ridurre i rischi e rafforzare la resilienza del settore bancario dell'UE. Nel novembre 2016, ad esempio, essa ha proposto un importante pacchetto legislativo di revisione della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD), del regolamento concernente il meccanismo di risoluzione unico (SRMR), della IV direttiva sui requisiti patrimoniali (CRDIV) e del regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR), al fine di ridurre ulteriormente i rischi nel settore bancario⁸. Nello stesso anno la Commissione ha anche adottato una proposta di direttiva in materia di procedure di ristrutturazione preventiva, seconda opportunità per gli imprenditori ed efficacia dei quadri di insolvenza⁹. È essenziale disporre di norme efficaci in materia di ristrutturazione e insolvenza per prevenire o ridurre i crediti deteriorati e garantire il buon funzionamento dell'Unione dei mercati dei capitali. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a dar prova di determinazione in merito a questi importanti fascicoli per facilitarne una rapida adozione.

Risolvere il problema degli elevati stock di crediti deteriorati¹⁰ e del loro potenziale accumulo futuro è essenziale ai fini del completamento dell'Unione bancaria. I crediti deteriorati sono prestiti in cui il prestatore ha difficoltà a effettuare i pagamenti previsti a titolo di interessi e/o di rimborsi di capitale. Se i pagamenti sono scaduti da oltre 90 giorni o qualora si consideri improbabile che il prestatore rimborsi il prestito, esso è classificato come un credito deteriorato. La crisi finanziaria e la conseguente recessione hanno aumentato l'incapacità dei prestatori di rimborsare i prestiti, dal momento che un numero sempre maggiore di imprese e persone ha incontrato continue difficoltà di pagamento o ha dichiarato persino fallimento. È stato questo il caso, in particolare, degli Stati membri in cui la recessione è stata lunga o profonda. Pertanto, molte banche hanno registrato un accumulo di crediti deteriorati nei rispettivi portafogli.

Gli elevati stock di crediti deteriorati possono incidere sulla prestazione della banca in due modi principali:

1. i crediti deteriorati generano per la banca minori entrate rispetto ai crediti non deteriorati, riducendo, di conseguenza, la sua redditività; inoltre, possono causare perdite, che riducono il capitale della banca. Nei casi più gravi, questi effetti possono

⁷ Ossia il coefficiente di leva finanziaria *fully loaded*, calcolato in modo più rigido e che sarà presentato prima del 2019, al termine della fase transitoria. L'effetto di attenuazione del periodo di applicazione transitoria viene ignorato.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_it.htm

⁹ COM/2016/0723 - 2016/0359 (COD).

¹⁰ Per "crediti deteriorati" s'intendono i prestiti in cui il prestatore non è in grado di effettuare i pagamenti previsti a titolo di interessi o di rimborsi di capitale. Se i pagamenti sono scaduti da oltre 90 giorni o qualora si consideri improbabile che il prestatore rimborsi il prestito, esso è classificato come un credito deteriorato [regolamento di esecuzione della Commissione (UE) 2015/227].

mettere a rischio la solvibilità di una banca, con potenziali implicazioni per la stabilità finanziaria;

2. i crediti deteriorati assorbono quantità considerevoli delle risorse di una banca, sia umane sia finanziarie, riducendo quindi la sua capacità di erogare crediti, anche alle piccole e medie imprese.

La responsabilità primaria di far fronte agli elevati stock di crediti deteriorati rimane presso le banche e gli Stati membri interessati. La Commissione ha ripetutamente sollevato tale questione nei confronti dei paesi interessati nel contesto del semestre europeo. Allo stesso tempo, data l'interconnessione tra il sistema bancario dell'UE in generale e quello della zona euro in particolare, esiste anche un chiaro interesse dell'UE a ridurre le attuali quote di crediti deteriorati e a prevenirne eventuali accumuli eccessivi in futuro. Vi sono importanti effetti potenziali di ricaduta dagli Stati membri con quote elevate di crediti deteriorati sull'economia dell'UE nel suo complesso, sia in termini di crescita economica sia a livello di stabilità finanziaria.

Tenendo conto di questa dimensione dell'UE e facendo seguito all'accordo condiviso sulla necessità di proseguire e ampliare le azioni già avviate dalla Commissione, nel luglio 2017 il Consiglio ha adottato un "piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa", in cui si invitano varie istituzioni - compresa la Commissione - ad adottare misure adeguate per continuare a far fronte alle sfide rappresentate dagli elevati livelli di crediti deteriorati in Europa. Nella prima relazione sui progressi compiuti nella riduzione dei crediti deteriorati, la Commissione si è impegnata a riferire nel mese di marzo sui progressi compiuti nell'attuazione di tali azioni.

Per effetto degli sforzi congiunti e dell'attuale fase di ripresa economica, gli elevati stock di crediti deteriorati si stanno riducendo, in particolare in determinate banche e in determinati Stati membri. La quota media di crediti deteriorati registra una costante tendenza alla diminuzione e dal 2014 si è già ridotta di oltre un terzo¹¹. Come spiegato in seguito, i progressi nella riduzione dei crediti deteriorati sono continuati anche negli ultimi due mesi.

Ora è essenziale intensificare gli sforzi per affrontare fermamente il problema degli stock residui di crediti deteriorati e di loro possibili accumuli futuri.

Insieme alla presente relazione sui progressi compiuti e facendo seguito a una solida base di misure di riduzione del rischio già adottate dall'Unione, la Commissione propone un pacchetto completo per accelerare la risoluzione dei crediti deteriorati in Europa e prevenire il loro accumulo in futuro. Il pacchetto consiste di due proposte legislative finalizzate a istituire un quadro giuridico al livello di Unione per incoraggiare la risoluzione dei crediti deteriorati, nonché di un documento di lavoro dei servizi contenente orientamenti tecnici non vincolanti (schema orientativo - *blueprint*) sulle modalità di costituzione delle società di gestione di attivi nazionali. Considerate congiuntamente, tali proposte:

- rafforzeranno gli strumenti prudenziali necessari per affrontare efficacemente il problema dei crediti deteriorati;
- incoraggeranno lo sviluppo di mercati secondari dei crediti deteriorati;

¹¹ Per una panoramica cfr. la sezione 2.

- faciliteranno il recupero dei crediti rafforzando la protezione dei creditori garantiti in procedimenti extragiudiziali, in modo complementare rispetto alla proposta presentata nel novembre 2016 sulle procedure di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità per gli imprenditori e l'efficacia dei quadri di insolvenza, e
- forniranno orientamenti agli Stati membri che lo desiderino per la ristrutturazione delle loro banche costituendo società di gestione di attivi o prevedendo altre misure per la gestione dei crediti deteriorati.

2. PROGRESSI COMPIUTI IN RELAZIONE AI CREDITI DETERIORATI

La Commissione ha dedicato grande attenzione alla risoluzione del problema dei crediti deteriorati sin dall'inizio della crisi finanziaria nel 2008-2009. Nel caso delle banche la cui solvibilità era in pericolo a causa degli elevati stock di crediti deteriorati, la Commissione ha aiutato gli Stati membri a definire misure ad hoc e a livello sistemico per ridurre tali stock, compatibilmente con le norme in materia di aiuti di Stato¹². Tale azione ha determinato una sostanziale riduzione degli stock aggregati di crediti deteriorati nel settore bancario e ha incentivato le banche a gestire e ridurre i propri crediti deteriorati tramite meccanismi di mercato, evitando così che i costi ricadessero sui contribuenti grazie a un'adeguata condivisione degli oneri e una ristrutturazione approfondita. Inoltre, nell'ambito dei requisiti applicabili ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato, le banche erano tenute a ristrutturare le proprie attività per garantire la propria solvibilità a lungo termine. Nei casi in cui non era possibile garantire la solvibilità, le banche sono state messe in liquidazione o sono state rilevate da banche solvibili. Queste azioni hanno contribuito a rendere il sistema bancario più resiliente e più solido. Analogamente, in futuro le banche in difficoltà potranno avvalersi di aiuti di Stato soltanto previa ristrutturazione o liquidazione, nell'ottica del rafforzamento del sistema bancario.

Gli accordi istituzionali in materia di vigilanza e risoluzione delle banche dell'UE, in particolare quelle della zona euro, sono stati fundamentalmente rafforzati anche grazie all'istituzione dell'Unione bancaria e di due dei suoi tre pilastri, ossia il meccanismo di vigilanza unico e il Comitato di risoluzione unico¹³. Inoltre, nelle raccomandazioni del semestre europeo inviate agli Stati membri interessati è stata sottolineata la necessità di agire con maggiore determinazione per affrontare il problema delle quote elevate di crediti deteriorati. Il servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione fornisce assistenza tecnica agli Stati membri per progetti relativi ai crediti deteriorati¹⁴. Anche la BCE, in qualità di autorità di vigilanza, il meccanismo di vigilanza unico, le autorità nazionali competenti e l'Autorità bancaria europea (ABE) hanno svolto un ruolo importante nel rafforzamento della vigilanza e segnalazione dei crediti deteriorati in Europa, mentre la BCE ha avuto un ruolo fondamentale nella tutela della stabilità finanziaria nell'UE. Grazie a questi sforzi congiunti, negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi nella riduzione dei volumi e delle quote dei crediti deteriorati detenuti dalle banche dell'UE.

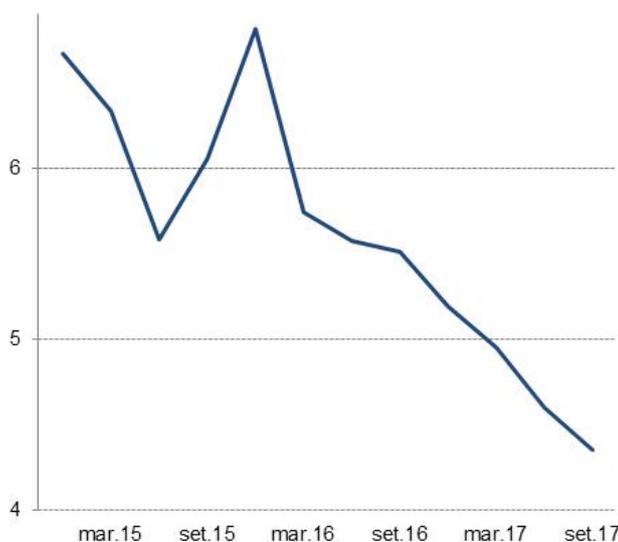
¹² In alcuni casi saranno inserite in un programma di assistenza finanziaria.

¹³ Nel novembre 2015 la Commissione ha proposto il terzo pilastro dell'Unione bancaria, il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS). Nell'ottobre 2017 la Commissione ha conferito un nuovo slancio ai negoziati sull'EDIS con la comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria [COM(2017) 592].

¹⁴ Regolamento (UE) 2017/825.

In particolare, i dati più recenti, relativi alla fine del terzo trimestre del 2017, confermano la tendenza al ribasso della quota di crediti deteriorati nell'UE, che è scesa di circa un punto percentuale (giungendo al 4,4%) su base annua (cfr. la figura 1) e dello 0,2% (pari a 40 miliardi di EUR) su base trimestrale, facendo così registrare il livello più basso dal quarto trimestre del 2014. Questo è il risultato di un calo dei volumi dei crediti deteriorati, nonché di un aumento dei volumi dei prestiti nell'UE. La quota di accantonamenti¹⁵ è rimasta stabile, attestandosi al 50,7%. Malgrado tali sviluppi positivi si avverte l'esigenza di un'azione decisiva continuativa e accelerata.

Figura 1: crediti deteriorati nell'UE
 Totale lordo dei crediti deteriorati e delle anticipazioni nell'UE, in % del totale lordo dei prestiti e delle anticipazioni, valori alla fine del trimestre



Fonte: Banca centrale europea

Recentemente le quote di crediti deteriorati sono diminuite in quasi tutti gli Stati membri, benché la situazione vari notevolmente da uno Stato all'altro¹⁶ (cfr. la tabella 1). Nondimeno, negli Stati membri in cui le quote di crediti deteriorati sono tuttora elevate emergono progressi incoraggianti grazie a una combinazione di azioni politiche e crescita economica.

¹⁵ Fonte: BCE. A causa dell'indisponibilità di dati sugli accantonamenti per prestiti, la relativa quota per l'UE si basa su riduzioni di valore e crediti deteriorati per tutti gli strumenti di debito (prestiti e titoli di debito).

¹⁶ Alla fine del terzo trimestre del 2017 vari Stati membri registravano basse quote di crediti deteriorati (inferiori al 3% in dieci Stati), mentre altri Stati membri mostravano quote elevate (superiori al 10% in otto di essi).

Tabella 1: crediti deteriorati e accantonamenti degli Stati membri ¹⁷

	Crediti deteriorati e anticipazioni lordi (% del totale lordo dei prestiti e delle anticipazioni)		Crediti deteriorati nel settore privato* (% dei prestiti al settore privato)		Totale degli accantonamenti per perdite (su prestiti)** (% del totale degli incagli e dei crediti deteriorati)	
	2017T3	2016T3	2017T3	2016T3	2017T3	2016T3
Belgio	2,7	3,4	3,9	4,4	50,1	48,9
Bulgaria	11,5	13,7	18,6	22,0	56,6	55,1
Repubblica ceca	2,6	4,3	5,0	6,3	54,2	50,9
Danimarca	2,7	3,4	3,0	3,9	39,6	38,7
Germania	2,1	2,7	4,0	4,9	42,6	43,2
Estonia	2,0	1,9	2,7	2,6	42,9	51,3
Irlanda	11,2	14,4	15,4	18,6	37,2	41,8
Grecia	46,7	47,4	50,4	50,3	49,1	49,8
Spagna	4,7	5,8	6,3	7,5	59,2	59,5
Francia	3,2	3,9	4,5	4,9	60,3	60,3
Croazia	10,8	11,3	15,8	16,7	69,0	74,6
Italia	12,1	16,1	15,7	19,9	53,6	50,0
Cipro	32,1	36,8	51,3	55,5	47,3	39,5
Lettonia	6,0	6,2	9,0	10,1	44,1	44,6
Lituania	3,7	4,4	4,9	5,9	34,4	38,7
Lussemburgo	0,7	1,0	1,7	2,3	52,4	39,2
Ungheria	9,6	13,7	14,1	21,7	67,1	63,9
Malta	3,4	4,4	5,7	6,8	44,7	40,7
Paesi Bassi	2,2	2,4	2,9	3,1	37,2	41,3
Austria	3,8	5,8	5,3	7,2	63,8	59,2
Polonia	6,6	6,6	7,2	7,3	57,9	60,6
Portogallo	14,6	17,7	14,6	17,7	50,2	47,3
Romania	8,1	10,2	10,3	13,5	70,1	62,9
Slovenia	10,8	14,4	13,9	18,8	70,9	71,7
Slovacchia	4,1	4,9	4,6	5,4	70,4	64,5
Finlandia	1,2	1,4	2,1	2,1	31,8	34,0
Svezia	1,2	1,2	1,4	1,4	34,5	36,1
Regno Unito	1,6	2,1	1,6	2,1	41,2	38,5
Unione europea	4,4	5,5	4,4	5,5	50,7	47,7

Fonte: BCE, Dati bancari consolidati. Calcoli dei servizi della Commissione (DG FISMA).

Nonostante questi notevoli progressi, i crediti deteriorati continuano a rappresentare un rischio per la crescita economica e la stabilità finanziaria. Il volume totale dei suddetti crediti nell'UE è tuttora pari a circa 910 miliardi di EUR, nettamente al di sopra dei livelli pre-crisi¹⁸. Impedimenti di natura strutturale continuano a ostacolare una più rapida

¹⁷ Note: le cifre si riferiscono agli enti creditizi nazionali e alle filiali e succursali estere.

* Non sono disponibili dati specifici per settore relativi al Portogallo e all'UE. Le cifre si riferiscono a prestiti e anticipazioni a tutti i settori. Dati specifici per settore (ossia le esposizioni totali a famiglie e società non finanziarie) relativi a Bulgaria, Germania, Spagna e Ungheria sono disponibili soltanto come valori contabili.

** Non sono disponibili dati sugli accantonamenti per prestiti per quanto riguarda Bulgaria, Germania, Spagna, Ungheria e l'UE. In questi casi le cifre si basano su riduzioni di valore e crediti deteriorati per tutti gli strumenti di debito (ossia prestiti e titoli di debito). Non erano disponibili dati aggregati relativi all'UE per il secondo e il terzo trimestre del 2016. La cifra nella tabella relativa al 2016 corrisponde al primo trimestre del 2016.

¹⁸ Fonte: BCE.

diminuzione degli stock di crediti deteriorati. Spesso l'attività di accantonamento è troppo lenta e insufficiente per consentire una risoluzione e prevenzione efficaci di accumuli critici di crediti deteriorati in futuro. L'attività sui mercati secondari dei crediti deteriorati non è ancora sufficiente per contribuire in modo sostanziale agli sforzi di riduzione di tali crediti, malgrado il maggiore interesse da parte di taluni gruppi di investitori e l'aumento del volume delle operazioni riguardanti i crediti deteriorati. Inoltre, le procedure di ristrutturazione del debito, insolvenza e recupero dei crediti – in assenza di progressi nelle proposte già avanzate dalla Commissione – procedono ancora troppo lentamente e, in alcuni casi, sono privi di certezza giuridica.

3. UN PACCHETTO COMPLETO PER RISOLVERE IL PROBLEMA DEI CREDITI DETERIORATI RESTANTI E FUTURI

Nonostante i progressi compiuti, resta la necessità di ulteriori misure legislative per risolvere le questioni ancora aperte connesse alle quote elevate di crediti deteriorati. A tal fine è necessario adottare un approccio generale che dovrebbe incentrarsi su una combinazione di azioni politiche complementari in quattro settori: i) azioni di vigilanza e regolamentazione bancaria; ii) ulteriori riforme dei quadri nazionali in materia di ristrutturazione, insolvenza e recupero dei crediti; iii) sviluppo di mercati secondari delle attività deteriorate; iv) laddove opportuno e necessario, promozione della ristrutturazione delle banche. Le azioni in questi quattro settori dovrebbero essere condotte a livello nazionale e a livello di Unione se necessario. La Commissione si impegna a realizzare quegli elementi contenuti nel piano d'azione per i crediti deteriorati di cui è direttamente responsabile.

Oggi la Commissione adotta un pacchetto completo che affronta i quattro settori su indicati, promuovendo in tal modo la stabilità finanziaria nell'UE (cfr. la figura 2 su come il pacchetto di misure della Commissione si inserisca nel piano d'azione generale). L'azione proposta consentirà alle banche e agli Stati membri di affrontare il problema dei crediti deteriorati con una determinazione ancora maggiore rispetto al passato, nonché di evitare accumuli eccessivi di tali crediti in futuro.

Le banche saranno tenute ad accantonare risorse sufficienti quando i nuovi prestiti si deterioreranno, creando incentivi adeguati per rinegoziare tempestivamente i crediti deteriorati ed evitare accumuli eccessivi degli stessi.

Qualora, ciononostante, i crediti si deteriorino, meccanismi di esecuzione più efficienti per i prestiti garantiti permetteranno alle banche di rinegoziare i crediti deteriorati, nel rispetto di adeguate tutele dei debitori e ad esclusione dei prestiti al consumo.

Qualora, malgrado le misure su indicate, gli stock di crediti deteriorati restino troppo elevati – come avviene attualmente per alcune banche di taluni Stati membri –, le banche potranno cedere tali crediti ad altri operatori su mercati secondari efficienti, competitivi e trasparenti. Le autorità di vigilanza guideranno le banche in questi tentativi sulla base degli attuali poteri specifici per le banche – il cosiddetto secondo pilastro – loro attribuiti ai sensi del regolamento sui requisiti patrimoniali¹⁹.

¹⁹ Regolamento (UE) n. 575/2013 (regolamento sui requisiti patrimoniali).

Laddove i crediti deteriorati sono divenuti un problema rilevante e ampiamente diffuso, gli Stati membri che lo desiderino possono costituire società di gestione di attivi nazionali o adottare altre misure conformemente alle norme in materia di aiuti di Stato e di risoluzione delle banche.

Figura 2: elementi del “Piano d’azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa” del Consiglio²⁰



4. ADEGUATA COPERTURA DELLE PERDITE SU PRESTITI DA PARTE DELLE BANCHE PER CREDITI DETERIORATI FUTURI

Un regolamento che modifica il regolamento sui requisiti patrimoniali²¹ imporrà alle banche di disporre di un’adeguata copertura delle perdite su prestiti per i crediti di nuova costituzione qualora questi diventino esposizioni deteriorate. La modifica introduce un “sostegno prudenziale normativo” allo scopo di prevenire il rischio di un’insufficienza degli accantonamenti per i crediti deteriorati futuri. Tale sostegno equivale ai livelli minimi di copertura degli accantonamenti e delle deduzioni dai fondi propri che le banche saranno tenute a mostrare per le perdite sostenute e attese sui crediti di nuova costituzione che successivamente diventano deteriorati. Qualora una banca non soddisfi il livello minimo applicabile, si applicherebbero deduzioni dai fondi propri.

Allo scopo di garantire la coerenza del quadro prudenziale, la Commissione introduce altresì una definizione comune di esposizioni deteriorate, in linea con quella già utilizzata per le segnalazioni a fini di vigilanza. Il sostegno prudenziale ridurrà i rischi per la stabilità finanziaria derivanti da elevati livelli di esposizioni deteriorate non adeguatamente coperte, evitando l’accumulo o l’aumento di tali esposizioni con potenziali effetti di ricaduta in condizioni di stress di mercato. Inoltre, detto sostegno garantirà che gli enti dispongano di

²⁰ Nota sulle abbreviazioni: AMC (società di gestione di attivi), SSMR (regolamento concernente il meccanismo di vigilanza unico) CRD IV (IV direttiva sui requisiti patrimoniali).

²¹ Regolamento (UE) 575/2013.

sufficienti coperture delle perdite su esposizioni deteriorate, consentendo così di tutelare la redditività, il capitale e i costi di finanziamento di tali enti in periodi di stress. A sua volta, ciò permetterebbe di garantire la disponibilità di finanziamenti stabili, meno prociclici per famiglie e imprese.

5. UNA DIRETTIVA SUI GESTORI DI CREDITI, GLI ACQUIRENTI DI CREDITI E IL RECUPERO DI GARANZIE

La direttiva consente alle banche di gestire in modo più efficiente i prestiti che sono diventati deteriorati, migliorando le condizioni per l'escussione delle garanzie utilizzate a copertura del credito o per la vendita del credito a terzi. In quanto agile meccanismo per il recupero del valore, l'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie ridurrebbe i costi di risoluzione dei crediti deteriorati, aiutando in tal modo le banche a recuperare il valore. Qualora le banche debbano far fronte a un forte accumulo di crediti deteriorati e siano prive del personale o delle competenze necessari per la corretta gestione di tali crediti, la direttiva facilita l'esternalizzazione della loro gestione a un gestore di crediti specializzato o la vendita dei contratti di credito a un acquirente di crediti che disponga della propensione al rischio e della competenza necessarie per poterli gestire.

Le due possibilità di gestione dei crediti deteriorati che questa direttiva facilita per le banche si rafforzano reciprocamente. I tempi di risoluzione più brevi e i maggiori recuperi che l'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie dovrebbe consentire aumentano il valore dei crediti deteriorati e i prezzi offerti in possibili operazioni di compravendita di tali crediti. Risulta dunque più semplice stabilire il prezzo di un credito deteriorato garantito rispetto a uno non garantito sui mercati secondari, perché il valore della garanzia stabilisce il valore minimo del credito deteriorato. Pertanto, gli acquirenti di crediti daranno la preferenza ai crediti deteriorati che beneficeranno dell'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie. A sua volta, ciò incentiverebbe ulteriormente gli enti creditizi ad avvalersi di questo meccanismo al momento dell'emissione di nuovi prestiti. Inoltre, l'armonizzazione conseguita grazie all'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie favorirebbe l'affermazione di investitori paneuropei in crediti deteriorati, con ulteriori miglioramenti per la liquidità del mercato.

5.1. Ulteriore sviluppo dei mercati secondari dei crediti deteriorati

La direttiva contribuirà allo sviluppo dei mercati secondari dei crediti deteriorati eliminando gli ostacoli indebiti alla gestione dei crediti da parte di terzi e al trasferimento dei crediti a relativi acquirenti, nel pieno rispetto del vigente acquis giuridico dell'Unione in materia civile nonché delle norme degli Stati membri sulla protezione dei consumatori.

Attualmente le banche non sono sempre in grado di gestire i propri crediti deteriorati in modo efficace o efficiente; in tali casi i loro recuperi di portafoglio saranno inferiori rispetto a quanto sarebbe possibile in altre circostanze. Ciò può accadere, ad esempio, quando le banche devono far fronte a grandi volumi di crediti deteriorati e non sono in grado di gestire correttamente i propri crediti deteriorati. Inoltre, le banche possono anche ritrovarsi a disporre di un portafoglio di crediti deteriorati in cui la natura dei prestiti esula dalla competenza fondamentale delle banche in termini di recupero. In tali situazioni l'opzione migliore potrebbe essere l'esternalizzazione della gestione di questi prestiti a un gestore di crediti specializzato oppure la vendita del contratto di credito.

Per tali ragioni, la proposta crea un corpus di norme comuni che i gestori di crediti devono rispettare per poter operare a livello transfrontaliero all'interno dell'Unione. La proposta fissa norme comuni volte a garantire la correttezza del comportamento degli acquirenti e dei gestori di crediti, nonché la vigilanza su tali soggetti, in tutta l'Unione, consentendo nel contempo una maggiore concorrenza grazie all'armonizzazione delle norme sull'accesso al mercato negli Stati membri. In tal modo si ridurrà il costo di accesso per potenziali acquirenti di crediti grazie alla maggiore accessibilità dei servizi di gestione dei crediti e alla riduzione dei relativi costi. Un maggior numero di acquirenti sul mercato si traduce in un mercato più competitivo e, conseguentemente, in un aumento della domanda e dei prezzi delle operazioni.

Nell'ottica di realizzare un sano mercato secondario dei crediti deteriorati e un solido quadro per i gestori dei crediti, si propongono norme chiare a protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori. La proposta comprende tutele giuridiche e norme sulla trasparenza, per garantire che il livello della protezione dei consumatori non sia compromesso dal trasferimento del debito. Un'attenzione particolare è rivolta ai consumatori più vulnerabili ed eccessivamente indebitati. Ad esempio, i gestori di crediti dovrebbero attuare strategie adeguate per gestire i rapporti con i prenditori e, se necessario, dovrebbero segnalare il consumatore ai servizi sociali o di consulenza in materia di debito.

Al fine di prevenire possibili nuovi crediti deteriorati nel contesto dei prestiti al consumo, si invitano altresì gli Stati membri ad applicare norme per la valutazione della capacità di rimborso dei consumatori. Sono in corso attività preparatorie per la valutazione dell'affidabilità creditizia prevista dal piano d'azione riguardante i servizi finanziari destinati ai consumatori²²; inoltre, la Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per definire le migliori prassi e i principi guida per gli enti creditizi in materia di valutazione dell'affidabilità creditizia dei consumatori.

5.2. Metodi più efficienti di recupero del valore dai prestiti garantiti

La direttiva metterà, inoltre, a disposizione dei creditori garantiti un metodo più efficiente di recupero del valore dai prestiti garantiti grazie all'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie. 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 prestiti. Tale meccanismo esiste già in 25 Stati membri (ma nella metà di essi il suo ambito di applicazione è limitato esclusivamente ai beni mobili o a quelli immobili).

La proposta aiuterà le banche a migliorare i loro attuali processi di rinegoziazione e a gestire i crediti deteriorati aumentando l'efficienza delle procedure di recupero dei crediti grazie a un'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie. Nella maggioranza dei casi le banche gestiscono autonomamente i propri crediti deteriorati, recuperando il valore tramite una rinegoziazione del prestito. Gran parte dei prestiti che diventano deteriorati sono garantiti. Sebbene le banche siano in grado di escutere le garanzie conformemente ai quadri nazionali in materia di insolvenza e recupero dei crediti, spesso questo processo può essere lento e privo di certezza giuridica. Nel frattempo, i crediti deteriorati restano iscritti nei bilanci delle banche, esponendole a una prolungata fase di incertezza e immobilizzando le

²² COM(2017) 139.

loro risorse. Questa situazione impedisce alle banche di concentrarsi sulla concessione di nuovi prestiti a clienti solvibili. Pertanto, la proposta comprende un metodo efficiente che consente alle banche e ad altre imprese autorizzate di concedere prestiti, affinché possano recuperare i propri fondi da prestiti garantiti concessi a imprenditori attraverso una procedura extragiudiziale. Per avvalersi di questa efficiente procedura extragiudiziale sarebbe richiesto il preventivo consenso espresso sia dal prestatore sia dal prestatore nell'accordo di prestito. La procedura non potrà essere applicata ai crediti al consumo ed è strutturata in modo tale da non ostacolare procedure tempestive di ristrutturazione o insolvenza. Essa, inoltre, non avrà effetti sulle norme in materia di insolvenza degli Stati membri per quanto attiene a questioni quali la gerarchia dei creditori nelle procedure di insolvenza.

Le procedure di ristrutturazione e insolvenza prevalgono sulla procedura di escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie prevista da questa proposta. Per garantire la totale coerenza e complementarità con la proposta di ristrutturazione si applicherà il seguente principio: l'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie sarebbe ammissibile soltanto qualora non sia applicabile una sospensione di azioni di esecuzione individuali ai sensi della normativa nazionale vigente. La proposta di ristrutturazione prevede già che i creditori, ivi compresi i creditori garantiti di una società o un imprenditore sottoposto a procedure di ristrutturazione, siano soggetti a una sospensione di azioni di esecuzione individuali. In questo caso, il debitore in difficoltà può negoziare un piano di ristrutturazione con i creditori, evitando così l'insolvenza.

6. UNO SCHEMA TECNICO ORIENTATIVO SULLE MODALITÀ DI COSTITUZIONE DI SOCIETÀ DI GESTIONE DI ATTIVI

Il pacchetto contiene anche orientamenti non vincolanti per gli Stati membri su come costituire, qualora lo desiderino, società di gestione di attivi nazionali che siano pienamente conformi alle norme dell'UE nel settore bancario e in materia di aiuti di Stato. Lo schema orientativo relativo alle società di gestione di attivi fornisce orientamenti pratici su come strutturare e costituire tali società a livello nazionale, sulla base delle migliori prassi apprese tramite esperienze passate negli Stati membri, per quanto applicabili. Le società di gestione di attivi possono essere private o godere (in parte) di finanziamenti pubblici senza necessità di aiuti di Stato, qualora sia possibile ritenere che lo Stato agisca come qualsiasi altro operatore economico. L'opzione di una società di gestione di attivi che beneficia di aiuti di Stato non dovrebbe essere considerata la soluzione di base. Ciò detto e considerando che le società di gestione di attivi che beneficiano di aiuti di Stato sono da considerarsi un'eccezione, lo schema orientativo mira a chiarire quale sia la struttura ammissibile di tali società, nel pieno rispetto del quadro giuridico dell'UE e, in particolare, della BRRD, dell'SRMR e delle norme in materia di aiuti di Stato.

Lo schema orientativo propone una serie di principi comuni, come il perimetro degli attivi rilevante, il perimetro di partecipazione, considerazioni sulla soglia delle dimensioni degli attivi, norme sulla valutazione degli attivi, la struttura patrimoniale adeguata nonché la *governance* e le operazioni delle società di gestione di attivi. Inoltre, esso descrive alcune misure alternative di sostegno a fronte di attività deteriorate che non costituiscono aiuti di Stato, come garanzie statali conformi al mercato che permettono la cartolarizzazione dei crediti deteriorati. Negli scorsi anni la Commissione ha valutato anche altre misure proposte dagli Stati membri per gestire i crediti deteriorati ereditati, e continuerà a farlo in singoli

casi, per garantire che tali misure siano pienamente conformi alla BRRD, all'SRMR e alle norme in materia di aiuti di Stato.

7. UN FORTE PACCHETTO DI MISURE CHE SI RAFFORZANO A VICENDA

Le proposte contenute in questo pacchetto si rafforzano a vicenda e non sarebbero altrettanto efficaci se attuate singolarmente. Il sostegno prudenziale normativo garantirà un'adeguata copertura delle perdite su crediti relative a crediti deteriorati futuri, facilitando la loro risoluzione o vendita. Questi effetti sono integrati dallo stimolo a un ulteriore sviluppo dei mercati secondari dei crediti deteriorati perché renderebbero la domanda di tali crediti più competitiva e aumenterebbero il loro valore di mercato. Inoltre, in quanto agile meccanismo per il recupero del valore delle garanzie, l'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie riduce i costi di risoluzione dei crediti deteriorati.

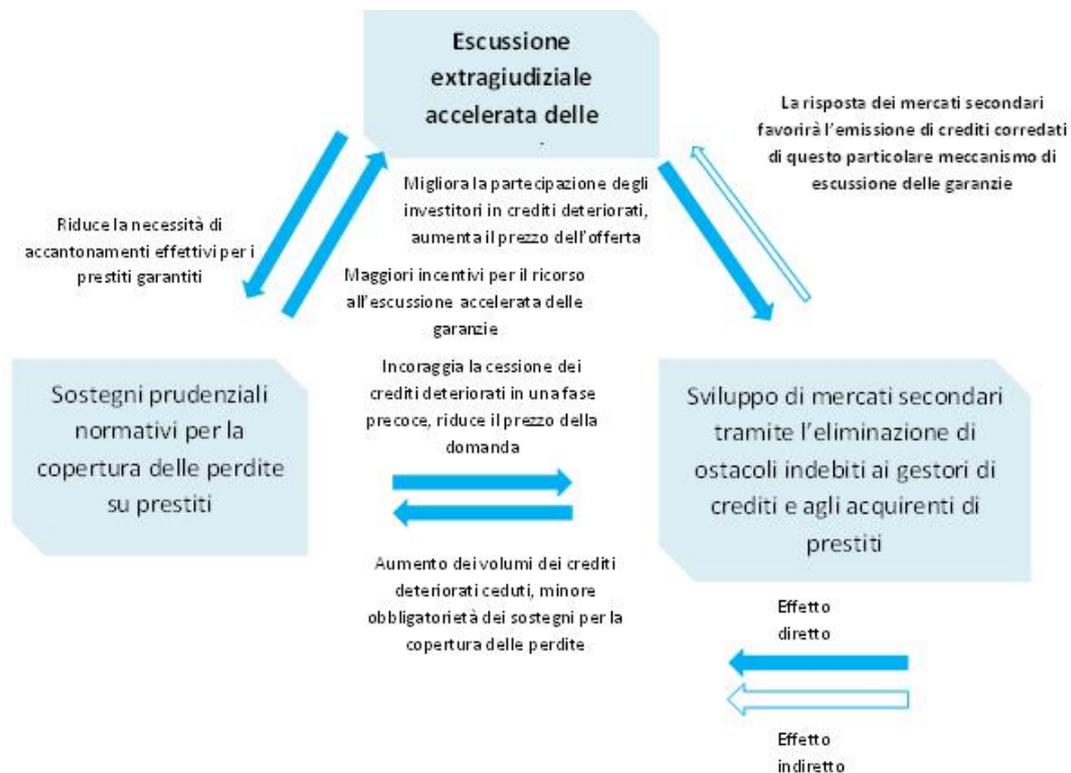
Il pacchetto comprende una gran parte del piano d'azione del Consiglio. Combinando una pluralità di elementi, il pacchetto nel suo complesso crea le condizioni adatte per gestire i crediti deteriorati nei bilanci delle banche e per ridurre il rischio di accumuli di crediti deteriorati in futuro. Si prevede che l'impatto sarà differente nei diversi Stati membri ed enti creditizi interessati. In alcuni casi vi sarà un maggiore impatto sulla valutazione del rischio ex ante effettuata dalle banche al momento dell'emissione del prestito, mentre in altri saranno facilitati la pronta individuazione e una migliore gestione dei crediti deteriorati; in altri casi ancora vi sarà un aumento del valore di mercato dei crediti deteriorati.

In particolare:

- la proposta sui sostegni prudenziali garantirà adeguati accantonamenti per le perdite su crediti relative a crediti deteriorati futuri, facilitando la loro risoluzione e/o cessione. Questi effetti saranno integrati da mercati secondari più sviluppati dei crediti deteriorati perché rafforzerebbero la domanda di tali crediti e aumenterebbero il loro valore di mercato. Ciò consentirà alle banche di vendere più agevolmente i crediti deteriorati, alla luce di norme più stringenti sugli accantonamenti;
- le società di gestione di attivi hanno dimostrato in passato la loro utilità in presenza delle giuste pre-condizioni, e rimangono tuttora un utile elemento dello strumentario a disposizione, nonostante l'evoluzione del pertinente quadro giuridico dell'UE negli ultimi anni. Tuttavia, l'utilità delle società di gestione di attivi si riduce se i mercati secondari dei crediti deteriorati sono sottosviluppati, perché uno strumento importante di tali società è la vendita dei propri prestiti a investitori terzi. Dette società e molti altri potenziali acquirenti di crediti dipendono fortemente dalla disponibilità di società indipendenti che possano gestire i prestiti per loro conto. Pertanto, le società di gestione di attivi saranno più efficaci se saranno sostenute dalle proposte giuridiche che la Commissione presenta in questo pacchetto. Per contro, in assenza di miglioramenti del funzionamento dei mercati secondari dei crediti deteriorati, è probabile che le società di gestione di attivi incontrino maggiori difficoltà a perseguire i propri scopi;
- inoltre, in quanto agile meccanismo per il recupero del valore delle garanzie, l'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie ridurrebbe i costi di risoluzione dei crediti deteriorati, aiutando in tal modo le banche e gli acquirenti di detti crediti a recuperare il valore. Tale meccanismo, che sarebbe disponibile al di fuori del contesto delle procedure di ristrutturazione preventiva o di insolvenza, integrerebbe la proposta

di direttiva del novembre 2016 su ristrutturazione, seconda opportunità ed efficacia dei quadri di insolvenza.

Figura 3: pacchetto per i crediti deteriorati: rafforzare gli effetti tra le azioni



Inoltre, insieme alla BCE e all'ABE, la Commissione sta valutando come promuovere una maggiore trasparenza dei crediti deteriorati e dei loro mercati. A tal fine sarà necessario aumentare la disponibilità di dati sui crediti deteriorati e la loro comparabilità. In tale contesto si valuta l'ipotesi di sostenere lo sviluppo, da parte degli operatori del mercato, di piattaforme informative sui crediti deteriorati o di registri relativi ai crediti. Il lavoro esplorativo in proposito è in via di completamento; inoltre, un'apposita nota tecnica presenterà l'attività congiunta della Commissione, della BCE e dell'ABE.²³

Infine, le iniziative proposte oggi dalla Commissione sono altresì fortemente complementari agli altri elementi del piano d'azione del Consiglio, comprese le misure proposte che dovrebbero essere adottate dagli Stati membri, dalle autorità di vigilanza e da altre istituzioni dell'UE. Più specificamente, le seguenti misure integreranno quelle proposte oggi dalla Commissione:

²³ La gestione dei crediti deteriorati trarrebbe beneficio da quadri più efficienti e prevedibili in materia di esecuzione dei crediti e insolvenza. Pertanto, la Commissione sta attuando un esercizio di analisi comparativa di tali regimi 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 sollecita una stretta collaborazione da parte degli Stati membri e delle autorità di vigilanza per elaborare un solido metodo di analisi comparativa. In tale contesto la proposta della Commissione di una direttiva sull'insolvenza delle imprese, la ristrutturazione e la seconda opportunità impone agli Stati membri l'obbligo di raccogliere dati comparabili sulle procedure di insolvenza e ristrutturazione e di trasmetterli alla Commissione. Si tratta di un elemento essenziale per dimostrare l'efficienza del quadro normativo degli Stati membri in materia di debitori insolventi.

- linee guida generali per tutte le banche dell'UE sulla gestione dei crediti deteriorati;
- linee guida dettagliate sull'emissione di prestiti da parte delle banche, il monitoraggio e la *governance* interna, con particolare attenzione per la trasparenza e la valutazione della capacità di rimborso del prestatore;
- approcci macroprudenziali per prevenire l'insorgere di problemi di crediti deteriorati a livello sistemico, tenendo conto della prociclicità potenziale e delle implicazioni per la stabilità finanziaria delle misure politiche in materia di crediti deteriorati, e
- obblighi di comunicazione relativi alla qualità degli attivi e ai crediti deteriorati delle banche.

Le azioni della Commissione, della BCE, dell'ABE e del Comitato europeo per il rischio sistemico creeranno importanti sinergie. I proposti requisiti minimi obbligatori per le coperture costituirebbero forti incentivi per le banche a prevenire l'accumulo di crediti deteriorati in futuro tramite una migliore gestione di tali crediti e prassi più severe per l'emissione dei prestiti. Ciò rafforzerà gli attesi effetti del lavoro attualmente condotto dalla BCE e dall'ABE sull'emissione di prestiti da parte delle banche, la gestione dei crediti deteriorati, il monitoraggio e le prassi di *governance* interna. L'attività relativa alle informazioni sui crediti deteriorati e alle infrastrutture di mercato migliorerebbe ulteriormente il funzionamento dei mercati secondari dei crediti deteriorati.

8. CONCLUSIONI

Lo stock dei crediti deteriorati 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 per vari Stati membri e per l'Unione nel suo complesso.

Accelerare le attuali tendenze della riduzione dei crediti deteriorati e della prevenzione di accumuli di nuovi crediti deteriorati costituisce un passo importante verso il completamento dell'Unione bancaria. Sebbene la vigilanza delle banche grandi e sistemiche da parte della BCE (meccanismo di vigilanza unico) e il Comitato di risoluzione unico siano attualmente operativi, l'Unione bancaria deve ancora essere completata. Gli elementi costitutivi fondamentali dei quadri prudenziali e di risoluzione post-crisi sono in atto o prossimi al completamento e i rischi nel settore bancario della zona euro si stanno riducendo in misura considerevole. Ciò significa che è giunto il momento di mettere in atto i due elementi mancanti dell'Unione bancaria: un sostegno fiscale comune per il Fondo di risoluzione unico e il Sistema europeo di assicurazione dei depositi. In un'Unione bancaria incompleta, il settore bancario resterà frammentato lungo linee nazionali e, pertanto, non potrà apportare i vantaggi economici né la maggiore stabilità che si otterrebbero se il settore fosse più integrato.

Il pacchetto completo proposto oggi costituisce un importante passo per far fronte a questa sfida. Per 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 con lo stesso ritmo nell'attuazione di tutte le misure previste.

Se al livello delle singole banche e degli Stati membri interessati occorre proseguire gli sforzi a un ritmo sostenuto, è altresì necessario che continui l'azione concertata della

Commissione e delle altre istituzioni dell'UE, compresa la BCE. Il pacchetto di misure legislative e non legislative presentato oggi, unitamente alla presente comunicazione, rappresenta un elemento essenziale di tale attività. Pertanto, la Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a compiere rapidamente progressi su questa importante questione, per sostenere gli attuali sforzi congiunti volti a ridurre i rischi nel settore bancario europeo. Allo stesso tempo, le misure legislative pendenti riguardanti la riduzione del rischio – il pacchetto bancario del novembre 2016²⁴ – nonché le norme sulla ristrutturazione e l'insolvenza delle imprese devono essere trattate con la massima priorità a livello politico e concordate quanto più rapidamente possibile. La Commissione è pronta a impegnarsi a tal fine con i colegislatori.

²⁴http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_it.htm.