



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 16 dicembre 2020
(OR. en)

14136/20

EF 332
ECOFIN 1162
COVID-19 62

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 822 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE Far fronte ai crediti deteriorati all'indomani della pandemia di COVID-19

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 822 final.

All.: COM(2020) 822 final



Bruxelles, 16.12.2020
COM(2020) 822 final

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

Far fronte ai crediti deteriorati all'indomani della pandemia di COVID-19

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

Far fronte ai crediti deteriorati all'indomani della pandemia di COVID-19

INTRODUZIONE

La pandemia di COVID-19 ha provocato una grave recessione economica nell'UE e nel mondo. Per proteggere le famiglie e le imprese dal suo impatto, le autorità di regolamentazione e di vigilanza dell'UE hanno adottato misure per sostenere la capacità immediata delle banche di continuare a erogare prestiti e assorbire le perdite legate alla pandemia. In particolare, il pacchetto bancario della Commissione per la COVID-19, che comprendeva una comunicazione interpretativa sui quadri contabili e prudenziali dell'Unione ("Sostegno alle imprese e alle famiglie nella pandemia di COVID-19")¹, e le modifiche mirate rapide² alle norme prudenziali bancarie dell'UE (regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR)³), volte a garantire che le banche potessero continuare a erogare prestiti alle famiglie e alle imprese durante la fase più acuta della crisi. Le banche sono di fatto parte della soluzione odierna, il che riflette in larga misura la loro forte posizione patrimoniale a seguito delle importanti riforme attuate dopo la crisi finanziaria del 2008. **Gli Stati membri hanno anche agito in modo risoluto, con regimi di sostegno per alleviare i problemi di liquidità che interessano le famiglie e le imprese.** In linea generale, si tratta di regimi di garanzia pubblica e/o dilazioni di pagamento (moratoria). Tali misure aiutano i debitori con problemi temporanei di liquidità e prevengono un'impennata dei crediti deteriorati. A tale riguardo, l'Autorità bancaria europea (ABE) ha recentemente deciso di riattivare i suoi orientamenti sulle moratorie legislative e non legislative⁴. Inoltre, la Commissione ha adottato un quadro temporaneo per consentire agli Stati membri di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato al fine di sostenere l'economia nel contesto della pandemia di COVID-19.

La solidità finanziaria del settore bancario dell'UE rimane forte dopo lo shock economico e finanziario iniziale causato dalla COVID-19, ma con il rischio di un andamento negativo. Nel secondo trimestre del 2020 il coefficiente medio del capitale di classe 1 per tutte le banche dell'UE era pari al 16,4 % e la percentuale media dei crediti deteriorati era pari al 2,8 %. Il coefficiente di copertura della liquidità per gli enti finanziari

¹ COM(2020) 169 final.

² Le modifiche sono entrate in vigore il 26 giugno 2020, in tempo utile per l'informativa di bilancio delle banche nel secondo trimestre. Cfr. il regolamento (UE) 2020/873 per quanto riguarda alcuni adeguamenti in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 204 del 26.6.2020, pag. 4).

³ Regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

⁴ Cfr. <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>.

significativi si attestava a un livello rassicurante pari al 165,5 %. Tuttavia, nonostante le ampie misure di sostegno a livello dell'UE e degli Stati membri, la pandemia ha colpito duramente l'economia e tutti gli Stati membri sono ora in recessione⁵. Le banche sono esposte a imprese e individui che sono diventati finanziariamente più vulnerabili, in particolare le piccole e medie imprese (PMI) il cui reddito e le cui fonti di finanziamento sono meno diversificate, e settori specifici (come trasporti, turismo e alberghiero). È pertanto vitale monitorare attentamente la situazione e i possibili rischi per la stabilità finanziaria, nonché garantire che le banche possano continuare a svolgere un ruolo costruttivo nella ripresa dopo la recessione economica. Nel medio periodo potrebbero essere necessarie ulteriori misure strutturali per evitare l'accumulo di crediti deteriorati nei bilanci delle banche. La Commissione raccomanda che gli enti finanziari, le autorità di vigilanza e i responsabili politici a livello dell'Unione e degli Stati membri agiscano in modo congiunto e risoluto per migliorare la preparazione del sistema finanziario, sostenendo così la stabilità finanziaria e la ripresa economica.

La necessità di far fronte il più presto possibile ad un nuovo accumulo di crediti deteriorati nei bilanci delle banche è una lezione fondamentale dell'ultima crisi economica. Pertanto, nel settembre 2020 la Commissione ha organizzato una tavola rotonda con portatori di interessi pubblici e privati su come far fronte ai crediti deteriorati all'indomani della pandemia di COVID-19, al fine di discutere i vari elementi che potrebbero costituire una strategia efficace. Sulla base degli scambi in tale tavola rotonda, la Commissione ritiene che una strategia efficace dovrebbe concentrarsi su una combinazione di azioni complementari per: i) sviluppare ulteriormente i mercati secondari per le attività deteriorate⁶, che consentirebbero di trasferire i crediti deteriorati fuori dai bilanci delle banche, garantendo nel contempo un'adeguata protezione dei debitori; ii) riformare i quadri in materia di insolvenza e di recupero crediti, garantendo un equilibrio di interessi adeguato tra creditori e debitori.

I mercati secondari e i quadri in materia di insolvenza costituivano già una parte importante del piano d'azione sui crediti deteriorati del Consiglio del 2017⁷. Nonostante i notevoli progressi compiuti nell'attuazione, il Parlamento europeo e il Consiglio non hanno ancora adottato misure fondamentali, in particolare la proposta di direttiva della Commissione relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali⁸. Inoltre, il dispositivo per la ripresa e la resilienza può fornire un sostegno sostanziale alle riforme volte a ridurre i crediti deteriorati, in particolare per migliorare i quadri giudiziari, amministrativi e in materia di insolvenza alla base di un'efficiente risoluzione dei crediti deteriorati. Infine, le banche dovrebbero essere incentivate il più possibile ad adottare un approccio proattivo per avviare tempestivamente un dialogo costruttivo con i propri debitori. Tramite lo strumento di assistenza tecnica⁹ la Commissione sosterrà ulteriormente gli Stati membri nella preparazione dei loro quadri nazionali e nel

⁵ Previsioni economiche d'autunno 2020 della Commissione europea.

Cfr.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_2021.

⁶ A tal fine è opportuno adottare misure appropriate a livello nazionale e dell'Unione.

⁷ "Piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa" del Consiglio ECOFIN, del luglio 2017.

⁸ COM(2018) 135 final - 2018/063 (COD).

⁹ COM(2020) 409 final.

rafforzamento delle capacità delle autorità di vigilanza volti a far fronte ai crescenti livelli di crediti deteriorati.

Muovendo dal piano d'azione del Consiglio del 2017, sono necessarie ulteriori misure mirate per far fronte a un possibile accumulo di crediti deteriorati a medio termine a seguito della pandemia di COVID-19. Nella presente comunicazione la Commissione propone pertanto un insieme di nuove misure per contribuire ad affrontare i flussi di crediti deteriorati futuri.

Dato che vi sono ancora notevoli incertezze circa le prospettive economiche nel contesto della COVID-19, è importante fare il punto sul più ampio pacchetto di strumenti per essere pronti a far fronte a eventuali difficoltà con singole banche. A tal fine, la presente comunicazione fornisce agli Stati membri un quadro per affrontare le conseguenze economiche della pandemia di COVID-19, ove necessario, basandosi sullo schema orientativo della Commissione per la costituzione di società di gestione patrimoniale¹⁰. Ciò include le modalità di un possibile utilizzo di misure precauzionali, in conformità ai quadri dell'Unione in materia di risoluzione bancaria e di aiuti di Stato, per contribuire a far fronte all'impatto della COVID-19 sull'economia, integrando in misura variabile le misure di sostegno fiscale attuate dagli Stati membri per aiutare le imprese colpite.

Nell'affrontare la sfida posta dai crediti deteriorati, è importante garantire che i consumatori siano adeguatamente tutelati, in particolare i debitori vulnerabili. Tra le misure già presentate, in particolare per quanto riguarda il mercato dei gestori di crediti e degli acquirenti di crediti, la Commissione ha proposto che il trasferimento dei prestiti a un altro investitore mantenga la protezione concordata tra i debitori interessati e la banca mutuante originaria¹¹. Inoltre, la Commissione ha accolto con favore le migliori pratiche concordate dal settore finanziario e dalle organizzazioni dei consumatori e delle imprese, le quali evidenziano come i vari partecipanti al mercato possono sostenere i cittadini e le imprese durante la crisi¹². Nel dare seguito a questo accordo la Commissione intende organizzare una nuova tavola rotonda per fare il punto delle misure di sostegno offerte negli Stati membri durante la prima ondata della pandemia e per discutere in quale misura le migliori pratiche sono state applicate sul campo e se si sono rivelate utili per aiutare i consumatori e le imprese nella fruizione delle misure nazionali di sostegno. Nelle ulteriori azioni future la Commissione continuerà a mantenere un regime di tutela dei consumatori equo, solido e applicato in modo coerente.

¹⁰ SWD(2018) 72 final. Questo documento faceva parte di un pacchetto di misure della Commissione per la realizzazione degli elementi di sua competenza del piano d'azione del Consiglio del 2017. È stato elaborato congiuntamente dalla Commissione, dalla Banca centrale europea (BCE), dall'Autorità bancaria europea (ABE) e dal Comitato di risoluzione unico (SRB). Chiarisce i principali fattori di successo e la struttura ammissibile di tali società di gestione patrimoniale a sponsorizzazione statale, in linea con il diritto dell'UE, in particolare la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche e il regolamento sul meccanismo di risoluzione unico, i quali sono pienamente in vigore e mirano a limitare gli interventi pubblici, e le norme sugli aiuti di Stato.

¹¹ Cfr. COM(2018) 135 final.

¹² "Best practices in relation to relief measures offered to consumers and businesses in the context of the COVID-19 crisis" del 14 luglio 2020.

Cfr.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

Per garantire che la strategia delineata nella presente comunicazione sia attuata in modo efficace, la Commissione istituirà un gruppo consultivo sui crediti deteriorati composto da portatori di interesse del settore e organizzazioni dei consumatori. Tale gruppo consultivo sosterrà la Commissione nell'attuazione di molte delle azioni proposte e il suo scopo è quello di consigliarla in merito alle proposte future.

1. RECENTI SVILUPPI IN MATERIA DI CREDITI DETERIORATI

Dopo un miglioramento graduale negli ultimi anni, le percentuali dei crediti deteriorati nell'UE hanno registrato una parziale inversione di tendenza a causa dell'impatto della pandemia di COVID-19. Principalmente a seguito della riduzione delle vendite di crediti deteriorati e delle attività di ristrutturazione, nonché di nuovi default, i dati più recenti indicano che la percentuale lorda dei crediti deteriorati per **l'insieme delle banche dell'UE** ha registrato un primo rialzo salendo al 2,9 % nel primo trimestre del 2020 dal 2,6 % registrato nel quarto trimestre del 2019 (cfr. figura 1). Ciò ha interrotto la tendenza generale al ribasso cominciata nel quarto trimestre del 2014. Nel secondo trimestre del 2020 la percentuale media dei crediti deteriorati per l'insieme delle banche era pari al 2,8 %. Per quanto riguarda gli **enti significativi**¹³, la situazione è abbastanza differente, in quanto la percentuale dei crediti deteriorati nell'UE era pari al 2,94 % nel secondo trimestre del 2020, in lieve calo rispetto al 3,05 % del primo trimestre del 2020 e al 3,22 % del quarto trimestre del 2019. La **quota di accantonamenti**¹⁴ è migliorata notevolmente raggiungendo nel secondo trimestre del 2020 il 63,4 %, con un incremento di 1,6 punti percentuali su base trimestrale e di 4,5 punti percentuali su base annua. **L'importo assoluto di crediti deteriorati** (valore lordo) per l'insieme delle banche dell'UE è pari a 588 miliardi di EUR (secondo trimestre 2020), rispetto ai 585 miliardi di EUR del primo trimestre 2020 e ai 646 miliardi di EUR del quarto trimestre del 2019¹⁵. La tabella 1 mostra come **la situazione continua a variare notevolmente tra uno Stato membro e l'altro.**

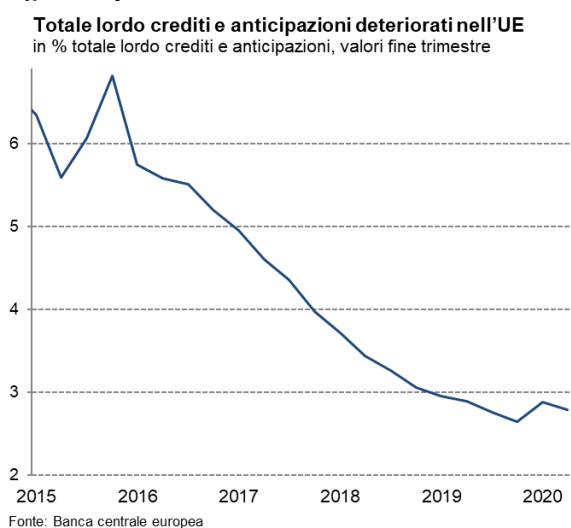
Negli ultimi anni la maggior parte degli Stati membri ha registrato progressi incoraggianti grazie all'effetto combinato della crescita economica e dell'azione determinata di banche, autorità di vigilanza e responsabili politici. Ciò ha agevolato la riduzione dei volumi e delle percentuali dei crediti deteriorati. Inoltre, la Commissione ha continuato a collaborare in modo costruttivo con gli Stati membri per trovare caso per caso soluzioni per le banche nel quadro delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato e di gestione delle crisi dell'Unione bancaria.

¹³ Enti creditizi soggetti alla vigilanza diretta da parte della BCE.

¹⁴ Tale quota indica l'entità dei fondi accantonati da una banca per coprire le perdite su crediti. Fonte: BCE. A causa dell'indisponibilità di dati sugli accantonamenti per prestiti, la relativa quota per l'UE è stata calcolata considerando riduzioni di valore e crediti deteriorati per tutti gli strumenti di debito (prestiti e titoli di debito).

¹⁵ Fonte: BCE.

Figura 1: percentuale dei crediti deteriorati nell'UE



Tuttavia, è importante riconoscere che negli ultimi anni un contesto economico piuttosto robusto ha contribuito a far fronte ai crediti deteriorati in diversi Stati membri. Negli ultimi mesi, a causa della pandemia e delle misure di confinamento che la accompagnano, si è verificato un rallentamento o un arresto della riduzione del volume dei crediti deteriorati. Le analisi disponibili evidenziano alcune aree problematiche per quanto riguarda la capacità di rimborso, in particolare per le PMI e per alcuni settori specifici assai colpiti dalla pandemia¹⁶. Per il momento, le misure adottate a livello nazionale in risposta alla crisi hanno impedito inadempimenti più diffusi per quanto riguarda il rimborso dei prestiti, contribuendo al contenimento della crescita dei crediti deteriorati. Tuttavia, vi è incertezza sul modo in cui la conclusione delle misure adottate per contenere la crisi inciderà sui debitori e sulle loro banche. Inoltre, sebbene in vari Stati membri il notevole ricorso a programmi di sostegno alle imprese abbia protetto le banche dalle perdite legate alla COVID-19, nei paesi che non hanno adottato tali programmi (o che ne hanno adottati di più contenuti) le banche sono diventate la prima linea di difesa.

¹⁶ "The EU banking sector: First insights into the COVID-19 impacts", nota tematica dell'ABE EBA/REP/2020/17, <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>.

Tabella 1: crediti deteriorati e accantonamenti per Stato membro¹⁷

Table: Non-performing loans and provisions

	Crediti e anticipazioni deteriorati lordi (in % totale lordo crediti e anticipazioni)		Crediti deteriorati* settore privato (in % crediti settore privato)		Totale accantonamenti per perdite (crediti)** (% su totale crediti dubbi o deteriorati)	
	2° T 2020	2° T 2019	2° T 2020	2° T 2019	2° T 2020	2° T 2019
Austria	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5	69,6
Belgio	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bulgaria	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Croazia	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Cipro	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Repubblica ceca	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Danimarca	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Estonia	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Finlandia	1,5	1,4	-	-	42,6	34,0
Francia	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Germania	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Grecia	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Ungheria	4,0	5,0	5,6	6,5	-	84,1
Irlanda	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Italia	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Lettonia	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Lituania	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Lussemburgo	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	-	-	50,5	49,3
Paesi Bassi	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Polonia	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portogallo	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Romania	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Slovacchia	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Slovenia	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
Spagna	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Svezia	1,0	1,1	1,3	-	32,2	-
Unione europea	2,8	2,9	-	-	63,4	58,9

Fonte: BCE. Calcoli della Commissione europea.

Ora che il contesto economico è entrato in una brusca recessione, è fondamentale che gli Stati membri intraprendano ulteriori azioni risolutive a livello politico e affrontino i problemi dei quadri nazionali in materia di insolvenza, in modo che le banche siano in grado di gestire i nuovi flussi di crediti deteriorati futuri. Ciò consentirebbe di far fronte ai crediti deteriorati nel modo più decisivo possibile, impedendone così un nuovo accumulo nei bilanci delle banche. A tal fine, continuerà a essere importante il riconoscimento e la gestione corretti dei crediti deteriorati da parte delle banche¹⁸. Quanto prima le banche individueranno i potenziali crediti deteriorati e accantoneranno per farvi fronte, tanto più

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

* Non sono disponibili dati specifici per settore relativi all'UE, alla Finlandia, a Malta (per il secondo trimestre del 2019 e del 2020) e alla Svezia (per il secondo trimestre 2019). Dati specifici per settore (ossia le esposizioni totali a famiglie e società non finanziarie) relativi a Bulgaria, Germania e Ungheria sono disponibili soltanto come valori contabili.

** Non sono disponibili dati sugli accantonamenti per prestiti relativi alla Svezia (per il secondo trimestre del 2019) e a Bulgaria, Germania, Ungheria e UE. In questi ultimi casi le cifre si basano su riduzioni di valore per tutti gli strumenti di debito (ossia prestiti e titoli di debito). Non sono disponibili i dati relativi all'Ungheria (per il secondo trimestre 2020).

¹⁸ Cfr. gli orientamenti dall'ABE sulla gestione di esposizioni deteriorate e oggetto di concessioni, ABE/GL/2018/06.

rapido e agevole sarà il processo di risoluzione e cessione dei crediti deteriorati, evitando così le conseguenze dannose future. Le banche dovrebbero inoltre essere incoraggiate a individuare precocemente le difficoltà dei debitori e, ove necessario, ad agire proattivamente con essi verso una ristrutturazione tempestiva e adeguata. Per quanto riguarda in particolare le imprese, le banche dovrebbero sviluppare la capacità di valutare prontamente le variazioni nella loro capacità di assicurare il servizio del debito e di distinguere tra il fabbisogno di liquidità e il fabbisogno legato alla solvibilità.

2. SVILUPPO DEI MERCATI SECONDARI PER LE ATTIVITÀ DETERIORATE

Un mercato secondario liquido e profondo per le attività deteriorate fornirebbe alle banche la possibilità di ridurre i propri crediti deteriorati vendendoli a investitori terzi. Ciò le aiuterebbe a concentrarsi sulle attività principali liberando spazio nei propri bilanci per nuovi prestiti, consentendogli così di finanziare la ripresa economica. Dovrebbe essere facilitato l'accesso e incoraggiata la partecipazione al mercato, specialmente per i venditori e gli acquirenti più piccoli i quali possono rivelarsi fondamentali per la risoluzione dei crediti deteriorati a livello locale.

Un passo fondamentale è il rapido raggiungimento di un accordo sulla proposta di direttiva della Commissione relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali adottata nel marzo del 2018¹⁹. Tale proposta mira ad aprire i mercati garantendo al contempo che in tutto il mercato unico in caso di vendita del prestito non venga indebolita la tutela dei debitori rispetto a quella offerta dalla banca mutuante originaria. Ciò garantirebbe il rispetto degli obblighi in materia di protezione del consumatore indipendentemente dalla modalità di risoluzione dei crediti deteriorati. Il Consiglio ha raggiunto un mandato negoziale sulla proposta, ma il Parlamento europeo non è ancora pronto ad avviare i negoziati interistituzionali.

Per evitare un nuovo accumulo di crediti deteriorati nei bilanci delle banche nel corso di un periodo più lungo, la Commissione ha inoltre proposto miglioramenti mirati del quadro sulle cartolarizzazioni per le esposizioni deteriorate²⁰ delle banche.²¹ La Commissione accoglie con favore l'accordo raggiunto nel dicembre del 2020 dai colegislatori. Questi miglioramenti forniranno un sostegno fondamentale per affrontare le conseguenze della crisi COVID-19. La rimozione degli ostacoli normativi esistenti e la modifica del quadro sulle cartolarizzazioni, per tener conto delle caratteristiche specifiche delle cartolarizzazioni delle esposizioni deteriorate mantenendo nel contempo elevati standard prudenziali, permetteranno alle banche di fare un uso più ampio di tali strumenti per liberare i propri bilanci dalle esposizioni deteriorate.

¹⁹ COM(2018) 135 final - 2018/0063(COD).

²⁰ I crediti deteriorati sono parte di un più ampio insieme di esposizioni deteriorate. Oltre ai prestiti, tali esposizioni potrebbero includere altri strumenti di debito, ad esempio titoli di debito e anticipazioni e depositi a vista.

²¹ COM(2020) 282 final e COM(2020) 283 final.

2.1. Migliorare la qualità e la comparabilità dei dati

L'ulteriore miglioramento della qualità e della comparabilità dei dati sui crediti deteriorati costituisce un'azione fondamentale per promuovere la crescita di mercati secondari per tali crediti. I modelli per la segnalazione dei dati elaborati dall'ABE nel 2017 forniscono un buon punto di partenza per un insieme comune di dati sulle operazioni relative ai crediti deteriorati nell'UE, facilitando la dovuta diligenza finanziaria e la valutazione di tali operazioni. Tali modelli mirano a ridurre le asimmetrie informative nei mercati dei crediti deteriorati dell'UE e potrebbero costituire un punto di partenza per norme comuni in materia di dati sulle operazioni, consentendo il confronto tra crediti deteriorati, anche tra le varie giurisdizioni.

Tuttavia, i partecipanti al mercato non fanno ancora largo uso di tali modelli a causa della loro complessità e natura volontaria, il che rende importante esplorare modalità per aumentarne l'uso. **Pertanto, all'inizio del 2021 la Commissione intende incaricare l'ABE di riesaminare i modelli sulla base di una consultazione con i partecipanti al mercato, sia acquirenti sia venditori, la quale avrà luogo nel corso del 2021.** Il riesame dovrebbe mirare a distinguere meglio tra dati critici e non critici sulla base dell'esperienza pratica acquisita con le operazioni relative ai crediti deteriorati passate e a rispondere alle esigenze degli acquirenti tenendo conto dei dati esistenti e dei costi di elaborazione dei dati per i venditori. Tali necessità sono state manifestate chiaramente nelle discussioni con i portatori di interesse nella tavola rotonda della Commissione sui crediti deteriorati nel settembre 2020. La tempistica complessiva di tale iniziativa dipenderebbe dall'adozione della proposta di direttiva relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti, la quale consentirebbe di trasformare in norme tecniche di attuazione il modello dell'ABE rivisto e reso più proporzionato e più semplice.

Per far sì che i partecipanti al mercato lo utilizzino maggiormente e quindi migliorare la comparabilità e la qualità dei dati, il modello potrebbe diventare obbligatorio, inizialmente solo per i nuovi crediti deteriorati, ossia per i prestiti che diventano deteriorati dopo una data limite specifica. La normativa in materia di dati sarebbe obbligatoria, ma potrebbe esservi una certa flessibilità su quali dati debbano essere compilati. A tale riguardo, l'ABE dovrebbe fornire orientamenti sulle informazioni da considerarsi essenziali, previa consultazione dei portatori di interesse. Inoltre, le banche non dovrebbero essere penalizzate se non dispongono di dati non essenziali. Pertanto, rendere obbligatorio l'uso dei modelli sarebbe il modo migliore per sostenere il mercato secondario dei crediti deteriorati, pur consentendo ai fornitori di dati di non segnalare alcuni dati, se necessario e per dati specifici non considerati essenziali.

2.2. Infrastruttura per i dati

Per rafforzare la trasparenza del mercato a livello granulare, la Commissione ritiene che sarebbe opportuno istituire un polo centrale di dati a livello dell'UE. Tale polo fungerebbe da repertorio di dati a sostegno del mercato dei crediti deteriorati e gestirebbe una banca dati elettronica completa (aggiornata con regolarità), valuterebbe le informazioni e consentirebbe l'accesso ai partecipanti al mercato, in particolare ai venditori di crediti, agli acquirenti di crediti, ai gestori di crediti, ai venditori di crediti deteriorati e alle piattaforme

private di crediti deteriorati. Il polo offrirebbe una piattaforma di cooperazione e coordinamento di portata paneuropea²² e contribuirebbe a istituire norme comuni in materia di dati (accrescendo l'uso del modello dell'ABE come standard per l'esecuzione delle operazioni relative ai crediti deteriorati), offrirebbe controlli qualitativi sui dati e convalida automatizzata, e assisterebbe i venditori nella preparazione dei dati per la segnalazione.

Sulla base di una consultazione pubblica, che sarebbe prevista per il primo semestre del 2021, la Commissione esaminerebbe varie alternative per la creazione di un polo di dati a livello europeo e determinerebbe la strada migliore da seguire. Ad esempio, si potrebbe istituirlo ampliando il mandato dell'attuale European Data Warehouse²³.

Il polo di dati a livello europeo raccoglierebbe e memorizzerebbe dati anonimizzati sulle operazioni eseguite su crediti deteriorati e fornirebbe tali informazioni post-operazione insieme ai prezzi di vendita ai partecipanti al mercato²⁴. Ciò permetterebbe ai partecipanti al mercato di confrontare le operazioni e acquisire in modo sistematico informazioni sui prezzi correnti delle attività e sulla liquidità del mercato. Il polo di dati potrebbe inoltre fornire informazioni sugli investitori, sulle loro preferenze e sui loro profili, nonché informazioni generali sui procedimenti giudiziari.

Al di là delle informazioni sulle operazioni stesse, le informazioni post-operazione fornite dagli acquirenti di crediti deteriorati sui flussi finanziari generati dalla risoluzione delle attività da essi acquistate potrebbero fornire informazioni fondamentali sul mercato dei crediti deteriorati²⁵. I dati sulla performance sono informazioni cruciali che attualmente non sono pubblicamente disponibili agli investitori sul mercato. In particolare, le informazioni sui flussi finanziari connessi al recupero e alle spese sosterranno il processo decisionale degli investitori interessati ad attività simili, li aiuterebbero a determinare i prezzi che sono disposti a pagare e contribuirebbero a ridurre l'incertezza. Il principale incentivo per gli acquirenti di crediti deteriorati a fornire tali informazioni ex post sarebbe la prospettiva di poter accedere a loro volta in contropartita a tali informazioni, acquisendo così dati sulle performance nell'ambito della risoluzione di attività comparabili. Ciò fornirebbe un parametro di riferimento e permetterebbe di migliorare la stima del giusto prezzo nelle operazioni future.

²² Si provvederebbe affinché tali cooperazione e coordinamento siano conformi alle norme antitrust dell'UE, in particolare per quanto riguarda gli scambi di informazioni riservate.

²³ Lo European Data Warehouse è parte dell'iniziativa istituita dalla BCE relativa ai dati a livello di prestito per i titoli garantiti da attività. Esso costituisce un repertorio centralizzato di dati sulle cartolarizzazioni per raccogliere, convalidare e distribuire dati a livello di prestito dettagliati, standardizzati e specifici per categoria di attività relativi ai portafogli di titoli garantiti da attività e di prestiti interi privati in Europa. Inoltre, esso archivia i dati a livello di prestito e la relativa documentazione per gli investitori e gli altri partecipanti al mercato. Ha un mandato mirato e ristretto, e non è autorizzato a competere con i suoi portatori di interesse, principalmente banche europee.

²⁴ In una fase successiva si potrebbe approfondire a quali condizioni le banche (e gli altri possessori di dati) sarebbero disponibili a condividere anche informazioni pre-operazione sui crediti deteriorati.

²⁵ I dati sulle risoluzioni in corso potrebbero essere condivisi con il modello per la segnalazione dei dati sui crediti deteriorati dell'ABE o con il modello sulla cartolarizzazione dei crediti deteriorati dell'ESMA. Tali portafogli potrebbero essere segnalati come vengono segnalati i portafogli di cartolarizzazioni, il che richiederebbe un adeguamento molto limitato dell'infrastruttura dati esistente.

La maggiore trasparenza ottenuta in tale modo sarebbe fondamentale per sostenere la determinazione dei prezzi e rendere così più efficienti i mercati. Contribuirebbe a ridurre il differenziale denaro-lettera, spesso elevato, il quale rimane un ostacolo rilevante che impedisce la realizzazione di molte operazioni. Le banche, i gestori di crediti, le società di gestione patrimoniale e potenzialmente gli acquirenti dei crediti condividerebbero con il polo di dati le informazioni sulle operazioni e sulla performance post-operazione delle attività. In cambio, tali fornitori di dati avrebbero accesso al pool di dati anonimizzati e ai servizi analitici offerti dal polo di dati. Si tratta di un aspetto molto importante, in quanto i portatori di interesse tendono a fornire e condividere i dati per poter accedere a loro volta in contropartita alle informazioni. Se tali dati post-operazione potessero essere riunificati in un'unica sede, verrebbero mitigati i problemi per il mercato secondario. Dati dettagliati sui tassi di recupero e sui tempi di risoluzione per categoria di attività, procedimento giuridico e giurisdizione aiuterebbero certamente gli investitori a estendere le proprie attività in tutta l'UE. Le iniziative esistenti in tema di condivisione di dati dimostrano chiaramente la necessità di ulteriori dati sulle risoluzioni. A tale riguardo, il polo di dati potrebbe pertanto risultare estremamente utile al mercato, accrescendo la trasparenza e fornendo informazioni sul mercato secondario dei crediti deteriorati. L'iniziativa dovrebbe essere conforme al regolamento generale sulla protezione dei dati dell'UE (RGPD) e garantire che le informazioni fornite a terzi siano utilizzate solo per promuovere il mercato secondario dei crediti deteriorati e non per raccogliere dati sui bilanci delle banche per altri scopi (ad esempio processi di fusione e acquisizione)²⁶.

2.3. Far leva sulle fonti di dati esistenti

I partecipanti al mercato possono essere più attivi ed efficienti se ricevono maggiori e migliori dati. I dati anonimizzati, se sufficientemente granulari, possono essere utilizzati per ricavarne utili aggregati in aggiunta alle informazioni aggregate già fornite dalle banche in base al terzo pilastro²⁷ utilizzando le norme tecniche sviluppate dall'ABE. Al fine di ottimizzare le risorse, la segnalazione potrebbe essere opportunamente integrata nell'attuale modello dei punti di dati dell'ABE e sviluppata in stretta collaborazione con le autorità competenti.

Esistono già varie fonti di dati che potrebbero costituire la base per relazioni periodiche con informazioni aggregate che verrebbero messe a disposizione dei partecipanti al mercato secondario. I soggetti che raccolgono e conservano le informazioni si occuperebbero delle segnalazioni, evitando in tal modo ulteriori oneri di segnalazione, ad esempio a carico delle banche. Nei primi mesi del 2021 la Commissione esaminerà, insieme ai pertinenti portatori d'interesse, come questi insiemi di dati esistenti potrebbero essere mobilitati e messi a disposizione dei partecipanti al mercato in forme aggregate opportune per garantire la riservatezza delle banche e dei debitori. Si tratterebbe di un rapido guadagno a un basso costo e, se realizzato con un livello di granularità adeguato, potrebbe migliorare le informazioni a disposizione dei nuovi investitori e la loro

²⁶ I dati dovrebbero inoltre essere resi anonimi ai sensi del regolamento generale sulla protezione dei dati (RGDP). Il considerando 26 dell'RGDP chiarisce quando i dati possono essere considerati anonimi.

²⁷ Il terzo pilastro del quadro di Basilea stabilisce un insieme completo di obblighi di informativa al pubblico che mirano a fornire ai partecipanti al mercato informazioni sufficienti per valutare i rischi sostanziali e l'adeguatezza patrimoniale delle banche attive a livello internazionale.

capacità di partecipare in paesi al di fuori delle loro conoscenze principali²⁸. Inoltre, la Commissione esaminerà come possono essere sviluppate la cooperazione e i collegamenti tra il polo di dati a livello europeo e tali fonti di dati.

Tra gli esempi principali delle fonti di dati esistenti figurano:

- l'Analytical Credit Dataset (AnaCredit) della BCE, che raccoglie e condivide dati granulari sul rischio di credito all'interno del settore bancario dell'UE;
- i repertori di dati sulle cartolarizzazioni, che raccolgono e conservano a livello centrale i registri degli strumenti di cartolarizzazione e delle attività sottostanti. Essi dispongono pertanto di buoni dati a livello di prestito in grado di fornire informazioni preziose ai partecipanti al mercato secondario dei crediti deteriorati;
- i dati segnalati dalle banche sui tempi di recupero e i tassi di recupero (al lordo e al netto dei costi di recupero). Dando seguito al piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali del 24 settembre 2020²⁹, la Commissione valuterà in primo luogo la fattibilità delle segnalazioni periodiche utilizzando i punti dati esistenti per quanto possibile.

Infine, entro il primo semestre del 2021 la Commissione consulterà i portatori di interesse in merito alla possibile revisione degli obblighi di informativa del terzo pilastro ai sensi del regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR). Esempi di ulteriori informazioni a beneficio del mercato includono il tasso di rientro in bonis, il tempo di recupero, il tasso di recupero ecc. La pubblicazione di tali informazioni non dovrebbe comportare svantaggi per le banche, perché le informazioni potrebbero aumentare la trasparenza relativa ai crediti deteriorati a vantaggio dei mercati secondari. Tenendo presente la potenziale sovrapposizione con i modelli di segnalazione dei dati sui crediti deteriorati, è opportuno che l'ABE esamini nel dettaglio tale aspetto al fine di garantire uno sviluppo degli obblighi di informativa efficiente e proporzionato.

2.4. Processo di vendita alle condizioni migliori

Entro il terzo trimestre del 2021, cooperando con l'ABE e discutendone con altri pertinenti portatori di interesse, la Commissione mira a elaborare orientamenti per i venditori di crediti deteriorati. Verrebbero incluse raccomandazioni su ciò che costituisce un processo di vendita alle condizioni migliori per le operazioni sui mercati secondari. Ciò promuoverebbe a livello generale un buon processo di vendita e aiuterebbe in particolare le banche e i venditori più piccoli, i quali possono avere meno esperienza con le operazioni sul mercato secondario. Gli orientamenti potrebbero delineare alcune condizioni che consentono di giungere a un esito positivo, tra cui: garantire un processo di vendita non discriminatorio e neutrale, la necessità di pubblicizzare ampiamente, un insieme comune di materiali per la dovuta diligenza, l'accettazione elettronica delle offerte, l'utilizzo di modelli dell'ABE per la segnalazione dei dati ecc. I partecipanti al mercato non sarebbero

²⁸ Ad esempio, segnalazione dei tassi di recupero e dei tempi di risoluzione per regione NUTS 3, tipologia di debitore (impresa o individuo) e categoria di attività (ad esempio, non garantita, garantita con immobili residenziali o non residenziali per diverse fasce di rapporto prestito/valore).

²⁹ Comunicazione della Commissione su un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese: nuovo piano di azione, COM(2020) 590 final. Cfr. azione 11, lettera B.

obbligati a seguire le raccomandazioni formulate in tale documento, il quale servirebbe invece come strumento per guidare un buon processo di vendita.

Gli orientamenti potrebbero inoltre fornire informazioni sul potenziale valore aggiunto delle piattaforme per le operazioni relative ai crediti deteriorati nel processo di vendita. Ciò potrebbe aiutare le banche, in particolare le più piccole, a decidere se utilizzare o meno le piattaforme e quindi come sfruttarle per sostenere i loro obiettivi. L'esecuzione del processo di vendita alle condizioni migliori potrebbe pertanto costituire una spinta indiretta verso l'impiego di tali piattaforme.

2.5. Far fronte agli ostacoli normativi agli acquisti di crediti deteriorati da parte delle banche

Uno degli ostacoli che impedisce ancora l'acquisto dei crediti deteriorati da parte delle banche sul mercato secondario riguarda il trattamento normativo delle attività in stato di default acquistate e i fattori di ponderazione del rischio che esse devono applicare per calcolare i requisiti patrimoniali nel quadro del metodo standardizzato per il rischio di credito. L'articolo 127 del CRR stabilisce che se un'esposizione non garantita in stato di default è accantonata o svalutata per oltre il 20 %, il fattore di ponderazione del rischio è del 100 %, altrimenti del 150 %. Tuttavia, vengono considerati solo accantonamenti o svalutazioni (le cosiddette "rettifiche di valore su crediti") effettuati dall'ente stesso, e non quelli inclusi nel prezzo dell'esposizione. In pratica, ciò può portare a una situazione in cui gli acquirenti di crediti deteriorati devono applicare agli stessi crediti deteriorati non garantiti un fattore di ponderazione del rischio più elevato rispetto a quello applicato dal venditore. La risoluzione di tale problema andrebbe principalmente a vantaggio delle banche più piccole che acquistano crediti deteriorati (compresi alcuni acquirenti specializzati di crediti deteriorati che dispongono di una licenza bancaria) perché solitamente utilizzano il metodo standardizzato per il rischio di credito. Questa misura contribuirebbe ad aumentare la concorrenza tra gli acquirenti.

Nei primi mesi del 2021 la Commissione intende sviluppare insieme all'ABE un approccio idoneo in grado di ridurre a un livello adeguato il fattore di ponderazione del rischio sulle attività in stato di default acquistate. Tale approccio dovrebbe essere coerente con il quadro normativo generale e, se necessario, comprendere adeguate misure di salvaguardia per evitare la sottovalutazione del rischio.

3. SOCIETÀ DI GESTIONE PATRIMONIALE

Le società di gestione patrimoniale offrono una serie di vantaggi per la gestione dei crediti deteriorati. Esse forniscono una soluzione molto efficace in circostanze specifiche, ad esempio quando le attività deteriorate interessano gran parte del sistema bancario nazionale e comprendono principalmente prestiti garantiti da immobili non residenziali e grandi esposizioni societarie. Il loro obiettivo primario è rimuovere i crediti deteriorati dai bilanci delle banche ed estrarne il maggior valore mediante la risoluzione attiva e il recupero nel tempo dei prezzi delle attività.

È importante notare che le società di gestione patrimoniale possono essere private o (parzialmente) finanziate con fondi pubblici. Anche in caso di (un qualche) finanziamento pubblico, non si tratterebbe di aiuto di Stato se si può ritenere che lo Stato agisca in modo analogo a un operatore in economia di mercato. Dato che le società di gestione patrimoniale possono assumere molteplici forme ed essere strutturate e finanziate in vari modi, la possibilità di una società di gestione patrimoniale che comporti aiuti di Stato non dovrebbe essere considerata come la soluzione standard. Le società di gestione patrimoniale possono essere decentrate e offrire approcci mirati e specifici alle singole banche, oppure possono essere istituite a livello nazionale. Queste ultime potrebbero acquisire e centralizzare le competenze, beneficiare di economie di scala e del coordinamento dei creditori a un livello più elevato e fornire sostegno alle banche che faticano a gestire i propri crediti deteriorati, aiutandole a concentrarsi nuovamente sui prestiti alle imprese e alle famiglie economicamente sostenibili. Negli ultimi anni, oltre alle società di gestione patrimoniale, vari Stati membri hanno attuato con successo diverse misure alternative in materia di attività deteriorate. Queste misure possono includere, tra l'altro, iniziative condotte dalle banche, approcci basati sulla cartolarizzazione, garanzie o regimi di protezione delle attività, nonché società di gestione patrimoniale ad hoc per una banca o in comuni per un numero limitato di banche. Le società di gestione patrimoniale e i regimi di protezione delle attività perseguono obiettivi simili e possono integrarsi a vicenda, consentendo così approcci adattati alla situazione specifica delle attività deteriorate in uno Stato membro. A tale riguardo, alcuni Stati membri stanno già lavorando con soluzioni di cartolarizzazione sistemiche, come i regimi non comprendenti aiuti *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze (GACS)* in Italia e Hercules in Grecia, entrambi attuati con successo e con nuove operazioni in programma.

Le società di gestione patrimoniale dovranno disporre di sufficiente potenza di fuoco finanziaria in termini di capacità di assorbimento delle perdite e capitale proprio al fine di fornire un contributo significativo nel far fronte ai crediti deteriorati a causa della COVID-19. In caso di istituzione a livello nazionale, le società di gestione dovrebbero pertanto disporre fin dall'inizio di una consistente dotazione finanziaria. Nel caso di società di gestione patrimoniale pubbliche, tale conferimento assumerebbe probabilmente la forma di un apporto di capitale combinato con garanzie sul finanziamento della società. Finanziamenti di mercato senza garanzia dovrebbero essere esaminati nell'ambito del processo di concezione e, se possibile, è opportuno che vengano preferiti ai finanziamenti garantiti dallo Stato. Tuttavia, anche se potessero essere attratti finanziamenti e capitale privati, nella maggior parte dei casi sarebbero probabilmente necessari considerevoli finanziamenti pubblici, il che richiederebbe una valutazione degli aiuti di Stato.

Le società di gestione patrimoniale nazionali possono essere istituite in funzione delle esigenze del settore bancario nazionale. Sarebbe opportuno che il perimetro delle attività venga definito in modo da massimizzare il potenziale e il miglioramento. Dato che alcune categorie di attività sono più difficili da gestire e può essere difficile recuperare valore, tale flessibilità sul perimetro delle attività dovrebbe essere inquadrata dagli orientamenti dello schema orientativo della Commissione per le società di gestione patrimoniale. Il perimetro delle attività da trasferire a una società di gestione patrimoniale dovrebbe sempre essere sviluppato in modo da non compromettere la sua efficacia complessiva.

Al fine di promuovere la cooperazione tra le società di gestione patrimoniale nazionali e creare preziose sinergie, potrebbe essere attivata una rete transfrontaliera a livello dell'UE. Tali società potrebbero scambiare migliori prassi ed esperienze, attuare norme in materia di dati e trasparenza, e coordinare le azioni dei creditori ove necessario. Tale rete potrebbe quindi aumentare l'efficacia collettiva delle società di gestione patrimoniale nazionali in tutta l'UE.

Il vantaggio maggiore di tale cooperazione consisterebbe nello sfruttamento delle economie di scala nel trattamento delle informazioni. Si può ritenere che il suddetto polo di dati a livello europeo potrebbe essere idoneo a fornire una piattaforma dedicata per il coordinamento e la cooperazione tra le società di gestione patrimoniale nazionali. Inoltre, collegando tali società al polo di dati, sarebbe possibile colmare alcune lacune di dati significative e aumentare la trasparenza del mercato. Ciò è importante in quanto le società di gestione patrimoniale dispongono di un patrimonio di dati che potrebbe essere prezioso per il mercato in generale. Le società di gestione patrimoniale nazionali potrebbero pertanto raccogliere e pubblicare i dati relativi ai crediti deteriorati (pre-operazione) in formati standard per una maggiore trasparenza del mercato e nel contempo rispettare i requisiti dell'RGPD. La segnalazione delle consistenze e della performance dei crediti deteriorati detenuti dalle società di gestione patrimoniale tramite il polo di dati a livello europeo consentirebbe agli investitori e alle piattaforme per le operazioni di competere in modo più efficiente per le attività di tali società e di stabilire con maggiore precisione i prezzi dei crediti deteriorati. Inoltre e se del caso, le società di gestione patrimoniale potrebbero unire gli sforzi per istituire una piattaforma comune per le operazioni a livello europeo. Dato che molte società di gestione patrimoniale istituiscono individualmente tali piattaforme per agevolare le vendite e raggiungere una più ampia platea di investitori, tali sforzi potrebbero essere combinati per istituire una piattaforma per le operazioni unica dedicata alle vendite da parte di tali società. Ciò potrebbe anche migliorare ulteriormente la cooperazione con i pertinenti fornitori terzi di servizi.

I vantaggi di un approccio di rete dipendono dal grado di omogeneità e dal numero di società di gestione patrimoniale nazionali. In primo luogo, ognuna delle società nazionale dovrebbe essere adeguatamente istituita per garantirne l'efficienza all'interno della rete. Le discrepanze nella concezione, nell'operatività e nelle pratiche di tali società potrebbero avere un impatto negativo significativo sulla possibile cooperazione tra le società stesse. Pertanto, la Commissione incoraggerà attivamente in tale ambito l'attuazione dello schema orientativo per le società di gestione patrimoniale. In secondo luogo, un numero più limitato di società di gestione patrimoniale nazionali potrebbe ostacolare alcuni degli effetti positivi della rete i quali potrebbero derivare da una maggiore cooperazione tra le società di gestione patrimoniale. Nonostante ciò, sarebbe comunque utile collegare tali società al polo di dati a livello europeo, così che possano poi utilizzarlo per coordinarsi e cooperare tra loro al fine di condividere le migliori pratiche e le informazioni su investitori, debitori e gestori di servizi. Le società di gestione patrimoniale sarebbero in grado di comprendere meglio le differenze di performance tra gli Stati membri in termini di recupero, potendo così trarre insegnamenti dal confronto dei pregi e dei difetti di tali giurisdizioni.

In cooperazione con le attuali società di gestione patrimoniale nazionali, con la BCE e con l'ABE, **la Commissione è pronta a sostenere gli Stati membri nell'istituzione di società di gestione patrimoniale nazionali (se desiderano farlo³⁰) e si propone di studiare come sviluppare le sinergie e la cooperazione tramite l'istituzione di una rete nazionale europea delle società di gestione patrimoniale³¹.** Se vari Stati membri procedessero spediti, la rete potrebbe essere costruita gradualmente, a seconda della velocità e della misura con cui le banche sarebbero colpite nei vari Stati membri.

4. QUADRI IN MATERIA DI INSOLVENZA, RECUPERO CREDITI E RISTRUTTURAZIONE DEL DEBITO

A breve termine la Commissione esorta il Parlamento europeo e il Consiglio a raggiungere rapidamente un accordo sulla proposta legislativa³² su norme minime di armonizzazione sulle procedure accelerate di escussione extragiudiziale delle garanzie, escludendo completamente i consumatori da tale procedura. Sebbene il Consiglio abbia adottato un mandato negoziale, i negoziati interistituzionali non sono ancora iniziati. Dato che tale misura contribuirebbe alla ripresa agevolando l'accesso delle PMI ai finanziamenti bancari, la sua adozione dovrebbe essere una priorità.

Si è concluso l'esercizio di analisi comparativa dei regimi di recupero dei crediti (parte del piano d'azione del Consiglio del 2017)³³. In tale contesto, sono stati raccolti dati sul tasso di recupero e sulla rapidità che le banche sperimentano all'atto pratico quando tentano di recuperare i crediti deteriorati negli Stati membri. L'esito di tale esercizio fornisce un'istantanea dei risultati delle procedure nazionali d'insolvenza in termini di ritardi e valore recuperato per quanto riguarda il recupero dei crediti bancari. In risposta a una richiesta di consulenza della Commissione, l'ABE ha raccolto dati dalle banche di tutti gli Stati membri che hanno contribuito volontariamente, e ha migliorato la rappresentatività del campione e la qualità dei dati presso le autorità nazionali competenti. La relazione finale fornisce un vasto insieme di dati utili, tra cui i tassi di recupero, i tempi di recupero e i costi di recupero per paese e categoria di attività, sebbene i dati di alcuni Stati membri fossero poco rappresentativi.

L'esercizio consente una migliore valutazione dell'efficienza del quadro legislativo degli Stati membri in termini di debitori insolventi o in stato di default in relazione ai prestiti bancari. Come indicato nel piano d'azione per i crediti deteriorati del 2017, sarebbe opportuno dare maggiore enfasi nelle raccomandazioni specifiche per paese al miglioramento dei quadri in materia di insolvenza, in particolare nei paesi in cui sono presenti livelli elevati di crediti deteriorati.

³⁰ Lo schema orientativo per le società di gestione patrimoniale illustra come tali società possano essere istituite nell'ambito dell'attuale quadro di gestione delle crisi e delle norme in materia di aiuti di Stato, ma gli stessi principi possono essere applicati ai regimi di protezione delle attività a garanzia dei crediti deteriorati. A tale riguardo, la Commissione è pronta a fornire consulenza agli Stati membri in merito a questioni concrete.

³¹ Si garantirebbe che tale rete sia conforme alle norme antitrust dell'UE, in particolare per quanto riguarda gli scambi di informazioni riservate.

³² COM(2018) 135 final - 2018/0063(COD).

³³ "Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks", EBA/Rep/2020/29.

Alla luce dell'esperienza acquisita con l'esercizio e dell'accessibilità dei dati, la Commissione valuterà con attenzione l'opportunità di effettuare con maggiore regolarità analisi comparative in materia di insolvenza³⁴. Il piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali ha proposto un'azione che consenta lo svolgimento regolare di esercizi di raccolta di dati (basati su obblighi di segnalazione), con l'obiettivo di integrare tali risultati nel semestre europeo. Si presterà particolare attenzione a evitare oneri superflui per le banche.

Anche il recepimento della direttiva (UE) 2019/1023 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva³⁵ dovrebbe contribuire a prevenire l'accumulo di crediti deteriorati. Il miglioramento dei quadri di ristrutturazione preventiva garantirebbe di poter intervenire prima che le società non siano più in grado di rimborsare i prestiti, contribuendo in tal modo a ridurre il rischio di un deterioramento di questi ultimi nei periodi di congiuntura sfavorevole e ad attenuare l'impatto negativo sul settore finanziario. Nel contempo, le imprese non sane che non hanno prospettive di sopravvivenza dovrebbero essere liquidate il più presto possibile. Gli Stati membri adotteranno e pubblicheranno le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a detta direttiva entro il 17 luglio 2021³⁶.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza incentiverà e sosterrà le riforme volte a ridurre i crediti deteriorati, in particolare per migliorare l'efficienza dei quadri nazionali in materia di insolvenza e dei sistemi amministrativi e giudiziari, anche attraverso investimenti che ne incrementino le capacità. Ciò sarà particolarmente importante per gli Stati membri le cui esigenze di riforma in questi settori sono state identificate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2019 e del 2020 nel contesto del semestre europeo.

I risultati dell'analisi comparativa sono anche uno degli elementi che dovrebbero integrare i lavori preparatori per un'azione legislativa o non legislativa sulla convergenza mirata dei quadri nazionali in materia di insolvenza non bancaria nell'ambito del nuovo piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali. Le misure presentate nell'ambito di tale iniziativa sarebbero indirizzate agli aspetti delle procedure di insolvenza che sono stati identificati come ostacoli agli investimenti transfrontalieri. Come annunciato nel piano d'azione del 2020 per l'Unione dei mercati dei capitali, la Commissione si adopererà per un'armonizzazione o una convergenza mirate di aspetti essenziali del diritto fallimentare sostanziale, come gli elementi che determinano l'apertura di una procedura di insolvenza, i gradi dei crediti, le azioni revocatorie, l'individuazione e il monitoraggio dei beni appartenenti alla massa fallimentare e la valutazione dei beni. La

³⁴ Informazioni di questo tipo non sono informazioni di vigilanza. Al tempo stesso qualsiasi obbligo a carico delle banche di segnalazione alle autorità competenti, anche se non a fini di vigilanza in senso stretto, dovrà essere valutato alla luce degli oneri già imposti dai vigenti obblighi di segnalazione a fini di vigilanza.

³⁵ Direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza).

³⁶ A norma dell'articolo 34, paragrafo 2, gli Stati membri che incontrano particolari difficoltà nell'attuazione di tale direttiva hanno la possibilità di beneficiare di una proroga di un anno del periodo di attuazione. Gli Stati membri notificano alla Commissione la necessità di avvalersi dell'opzione di prorogare il periodo di attuazione entro il 17 gennaio 2021 (alcuni Stati membri hanno già chiesto tale proroga).

Commissione si baserà, tra l'altro, sui risultati di un precedente studio comparativo sul diritto fallimentare sostanziale nell'UE del 2016, il quale ha messo in luce ampie differenze tra i quadri nazionali in materia di insolvenza e ha sollevato questioni ritenute degne di esame da parte del legislatore dell'UE³⁷ e collaborerà con un gruppo di esperti indipendenti. Nel novembre del 2020 è stata pubblicata una valutazione d'impatto iniziale³⁸; seguirà una consultazione pubblica e un gruppo di esperti svolgerà anche lavori tecnici.

5. FAR FRONTE AI CREDITI DETERIORATI ALL'INDOMANI DELLA PANDEMIA DI COVID-19 CONFORMEMENTE AI QUADRI DELL'UE IN MATERIA DI GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE E DI AIUTI DI STATO

5.1. Misure precauzionali di sostegno pubblico nel contesto della COVID-19

Sebbene il settore bancario dell'UE si trovi in una posizione molto più solida rispetto al 2008 e varie misure mitigano i potenziali effetti della COVID-19 sul settore, diversi sono sia la portata delle risposte nazionali agli effetti della pandemia sia la gravità di tali effetti nei vari settori economici. Di conseguenza, le analisi disponibili evidenziano la resilienza complessiva del settore bancario allo stress indotto dalla pandemia^{39 40}, ma indicano anche che alcune banche potrebbero dover intervenire se la situazione dovesse peggiorare⁴¹.

Pertanto le autorità potrebbero aver bisogno di essere in grado di intervenire per rimuovere gli ostacoli alla ripresa economica dopo la COVID-19. Le soluzioni basate sul mercato dovrebbero rimanere il primo e il principale strumento per far fronte ai crediti deteriorati, e la strategia delineata nella presente comunicazione mira ad agevolarle e a sfruttarne il pieno potenziale. Tuttavia, qualora dovessero emergere segnali che gli effetti della pandemia possano causare difficoltà alle banche e creare problemi di stabilità finanziaria che eccedono la capacità delle soluzioni basate sul mercato disponibili, i quadri dell'Unione in materia di gestione delle crisi bancarie⁴² e di aiuti di Stato⁴³ consentono, in tali circostanze eccezionali, l'attuazione di misure precauzionali di sostegno pubblico per permettere la prosecuzione dell'erogazione di prestiti all'economia reale, per sostenere la ripresa e per attenuare le conseguenze sociali della crisi.

³⁷ Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf

³⁸ Cfr. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->.

³⁹ Nota tematica dell'ABE, EBA/REP/2020/17.

⁴⁰ Analisi della BCE sulla vulnerabilità alla COVID-19, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>

⁴¹ Analisi della BCE sulla vulnerabilità alla COVID-19.

⁴² Direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190), e regolamento (UE) n. 806/2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico (GU L 225 del 30.7.2014, pag. 1).

⁴³ Il quadro istituito dagli articoli 107, 108 e 109 TFUE e tutti i regolamenti e gli atti dell'Unione, compresi orientamenti, comunicazioni e avvisi, stabiliti o adottati ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 4, o dell'articolo 109 TFUE.

Come riconosciuto dalla Commissione nella sua comunicazione del marzo 2020⁴⁴, le banche hanno un ruolo fondamentale nel far fronte agli effetti della crisi COVID-19 mantenendo il flusso di credito all'economia. Il sostegno al settore bancario è inteso a incentivare il finanziamento continuo dell'attività economica nell'UE. Con le politiche adottate a sostegno dell'economia reale (moratorie, garanzie ecc.), molti Stati membri hanno indirettamente protetto le banche da potenziali perdite su crediti. Analogamente, il sostegno pubblico precauzionale diretto accordato dagli Stati membri alle banche, le quali sarebbero altrimenti solide senza lo shock dovuto alla COVID-19, mira a ridurre al minimo il costo finale per i contribuenti e le possibili ripercussioni sull'economia reale. Al tempo stesso l'applicazione dei quadri dell'Unione in materia di gestione delle crisi bancarie e di aiuti di Stato garantirebbe che il sostegno rimanga mirato e limitato e che non si traduca in un salvataggio delle banche che si trovavano già in difficoltà economiche prima della crisi COVID-19. Per gli enti in dissesto o a rischio di dissesto, il quadro dell'Unione per la gestione delle crisi fornisce una serie di strumenti tra cui, nel quadro della risoluzione, il bail-in.

Le misure precauzionali adottate dagli Stati membri a sostegno della liquidità o del capitale possono assumere forme diverse come soluzioni alternative o complementari. Il sostegno al capitale può assumere la forma di un apporto diretto di capitale, ma può anche avvenire tramite altri tipi di misure in grado di contribuire a preservare il flusso di prestiti. In particolare, nel suo schema orientativo per le società di gestione patrimoniale la Commissione ha già confermato il possibile ricorso a misure precauzionali per finanziare il trasferimento di crediti deteriorati a una società di gestione patrimoniale, a condizione che tali operazioni perseguano gli stessi obiettivi di un apporto di capitale e soddisfino le medesime condizioni, come nel caso dei regimi di protezione delle attività, ossia garanzie pubbliche su un portafoglio di attività iscritte nel bilancio di una banca. È pertanto possibile attuare regimi di protezione delle attività come misure precauzionali ai sensi della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche⁴⁵, tenendo conto delle pertinenti misure di salvaguardia necessarie per garantire il rispetto dei requisiti giuridici applicabili, come chiarito nello schema orientativo per le società di gestione patrimoniale.

5.2. Attuazione delle misure precauzionali ai sensi della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche e del quadro in materia di aiuti di Stato

Il quadro dell'Unione per la gestione delle crisi fornisce una serie di strumenti per gli enti in dissesto o a rischio di dissesto, tra cui, nel quadro della risoluzione, il bail-in di azionisti e creditori. Di norma, ciò si applica a qualsiasi banca che necessiti di un sostegno finanziario pubblico straordinario per mantenere la solidità, la liquidità o la solvibilità. Tuttavia, la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche riconosce l'esistenza di circostanze eccezionali in cui la necessità di un sostegno finanziario pubblico straordinario non comporti una dichiarazione attestante che l'ente è in dissesto o a rischio di dissesto. Le eccezioni sono elencate all'articolo 32, paragrafo 4, lettera d), punti da i) a iii), della direttiva

⁴⁴ Comunicazione della Commissione - Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (GU C 91 I del 20.3.2020, pag. 1), e successive modificazioni.

⁴⁵ Direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

sul risanamento e la risoluzione delle banche. In particolare, le iniezioni di fondi propri o l'acquisto di strumenti di capitale da parte di un ente solvente per far fronte alle carenze di capitale stabilite nelle prove di stress, nelle verifiche della qualità delle attività o in esercizi analoghi non comportano automaticamente la dichiarazione che l'ente è in dissesto o a rischio di dissesto, se sono temporanee e volte a rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e a preservare la stabilità finanziaria.

La misura può essere concessa solo alle banche solvibili. La condizione di solvibilità deve essere valutata dall'autorità competente e deve essere soddisfatta al momento della concessione della misura.

La Commissione ritiene che l'eccezione di cui all'articolo 32, paragrafo 4, lettera d), punto iii), della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche possa essere applicata durante la crisi COVID-19. È opportuno che tale eccezione venga applicata alle banche finanziariamente sostenibili, ma che possono essere colpite da un evento sistemico, come una crisi a livello dell'UE o di uno Stato membro. L'obiettivo di tale disposizione è consentire agli Stati membri di fornire agli enti una riserva temporanea di capitale per far fronte a gravi condizioni avverse al fine di rafforzare la fiducia nel settore bancario e la stabilità finanziaria. Nel quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia⁴⁶, la Commissione ha già riconosciuto che la crisi COVID-19 è una grave perturbazione dell'economia che può rientrare nell'ambito di applicazione della comunicazione a sostegno delle banche del 2013⁴⁷. Le misure adottate per porre rimedio a tale grave perturbazione dell'economia possono rientrare nell'eccezione prevista dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche.

L'importo della misura di sostegno deve essere determinato sulla base di una prova di stress o di esercizio analogo. Come stabilito dall'articolo 32, paragrafo 4, lettera d), della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, la misura è limitata agli enti solventi ed è subordinata all'approvazione finale nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato dell'Unione, secondo la prassi consolidata della Commissione. Spetta alle autorità che effettuano la prova di stress o esercizio analogo determinare la metodologia applicabile, e il periodo di validità è di norma pari a un anno. Come regola generale, la Commissione presume che i conti degli enti siano corretti. Tuttavia, al momento della concessione dell'aiuto di Stato, essa può richiedere, caso per caso, ulteriori verifiche da parte dell'autorità competente al fine di confermare l'assenza di perdite nascoste, subite o probabili (ad esempio in relazione a errori di classificazione dei prestiti o ad accantonamento insufficiente alla data limite della prova di stress)⁴⁸. Per l'Unione bancaria, la BCE ha già completato un'analisi di vulnerabilità nel luglio del 2020. Il risultato di tale analisi potrebbe costituire un

⁴⁶ Comunicazione della Commissione - Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (GU C 91 I del 20.3.2020, pag. 1) e successive modificazioni.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (GU C 216 del 30.7.2013, pag. 1).

⁴⁸ Non sarebbe necessaria alcuna deduzione per le perdite contabilizzate tra la data limite dell'esercizio analogo e la data della misurazione, se si può ragionevolmente concludere che i conti sono corretti, che non vi sono perdite nascoste, subite o probabili, e che l'ente è solvibile, e se si può ragionevolmente presumere che le perdite subite o probabili siano state interamente assorbite con mezzi privati senza comportare il superamento della soglia di solvibilità. Tuttavia, se l'autorità competente individua delle perdite nascoste, subite o probabili, derivanti da errori di classificazione o accantonamento insufficiente alla data limite della prova di stress o dell'esercizio analogo, queste dovrebbero essere dedotte dall'importo della ricapitalizzazione precauzionale.

punto di partenza per la valutazione delle carenze di capitale che portano alle misure di sostegno a norma dell'articolo 32, paragrafo 4, lettera d), punto iii), della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche⁴⁹. Considerazioni analoghe si applicherebbero alle prove di stress, come la prova di stress a livello dell'UE del 2021, o agli esercizi che le autorità nazionali competenti o la BCE possono svolgere con la stessa metodologia o con metodologia analoga⁵⁰.

Dal punto di vista degli aiuti di Stato, le garanzie pubbliche su un portafoglio di attività iscritte nel bilancio di una banca e i trasferimenti di crediti deteriorati a una società di gestione patrimoniale sono considerati misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, disciplinate dagli orientamenti della Commissione sugli aiuti di Stato alle banche⁵¹. In particolare, per essere compatibile con le norme applicabili in materia di aiuti di Stato, il prezzo di trasferimento dei crediti deteriorati non può di norma superare il valore economico reale, il quale dovrebbe riflettere il valore economico a lungo termine delle attività, sulla base dei flussi di cassa sottostanti e di orizzonti temporali più ampi⁵², valutato da esperti indipendenti.

La Commissione valuterà se sia possibile utilizzare un approccio semplificato per determinare il valore economico reale. Ciò terrà conto del rafforzamento dei requisiti di capitale e di assorbimento delle perdite, dei principi contabili applicati dalle banche e della valutazione da parte delle autorità di vigilanza della loro politica di accantonamento.

6. CONCLUSIONI

A seconda della forma e della velocità della ripresa economica e della graduale conclusione delle misure di sostegno alle imprese e alle famiglie, la qualità delle attività delle banche (e quindi la loro capacità di concedere prestito) potrebbe deteriorarsi a seguito della crisi COVID-19. La storia ci ha dimostrato che è meglio far fronte tempestivamente ai crediti deteriorati e con azioni risolutive, garantendo nel contempo una solida protezione dei consumatori, così da consentire al settore bancario di svolgere il proprio ruolo di sostegno alla ripresa economica.

Muovendo dalle misure presentate dal Consiglio nel 2017, sono necessarie ulteriori misure strutturali per far fronte a un possibile accumulo di crediti deteriorati a medio termine. La presente comunicazione illustra una strategia a livello dell'UE per anticipare il futuro accumulo di crediti deteriorati nei bilanci delle banche, garantendo nel contempo un elevato livello di protezione per i consumatori. La strategia si concentra sulla riduzione dei rischi (ossia, affrontando tempestivamente i crediti deteriorati, evitandone il possibile accumulo nei bilanci delle banche in futuro) e, di conseguenza, sulla garanzia che le banche siano in grado di sostenere la ripresa economica. Questo nuovo approccio si basa sulle

⁴⁹ L'analisi di vulnerabilità non equivale a una prova di stress o a una verifica della qualità delle attività, ma potrebbe essere considerata un esercizio analogo.

⁵⁰ Ai fini della definizione degli scenari, ogni nuova prova di stress o esercizio analogo dovrebbe tener conto del contesto prevalente al momento dell'esecuzione.

⁵¹ Come stabilito nella comunicazione della Commissione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario (GU C 72 del 26.3.2009, pag. 1).

⁵² Cfr. il paragrafo 40 della comunicazione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario.

azioni approvate dai ministri delle finanze nel 2017, mettendo a punto alcuni degli elementi che non sono ancora stati attuati, e le utilizza come base per ulteriori misure. Tutte le azioni sarebbero di natura complementare e avrebbero un effetto maggiore se attuate congiuntamente.

Tramite lo strumento di assistenza tecnica la Commissione è pronta a fornire sostegno agli Stati membri, tra l'altro, nei seguenti ambiti: i) elaborazione di strategie nazionali in materia di crediti deteriorati; ii) rafforzamento delle capacità delle autorità di vigilanza di far fronte ai livelli crescenti di crediti deteriorati; iii) istituzione di società di gestione patrimoniale nazionali in linea con lo schema orientativo per le società di gestione patrimoniale e le migliori prassi; iv) sviluppo e miglioramento dell'architettura di gestione dei dati di vigilanza e perseguimento dell'innovazione nel settore delle tecnologie applicate alla vigilanza (SupTech); v) rafforzamento dei quadri che disciplinano il recupero dei crediti, l'insolvenza e la ristrutturazione dei debiti.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri a garantire che la strategia per far fronte ai crediti deteriorati sia attuata in modo coordinato a livello dell'Unione e a livello nazionale. Chiede una rapida adozione delle misure già proposte, tra le quali la proposta di direttiva relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali. Inoltre, la Commissione chiede un sostegno costruttivo nell'attuazione delle misure delineate nella presente comunicazione e un approccio proattivo da parte degli Stati membri per risolvere eventuali carenze nei quadri nazionali. Ciò aiuterebbe le banche a prepararsi a gestire nel modo più efficace possibile un eventuale aumento dei crediti deteriorati.

Sebbene siano state adottate misure strutturali per l'economia nel suo complesso, i quadri dell'Unione in materia di gestione delle crisi bancarie e di aiuti di Stato dispongono degli strumenti per affrontare le difficoltà specifiche che potrebbero emergere nel settore bancario a causa della COVID-19. In particolare, possono essere attuate misure precauzionali di ricapitalizzazione affinché le banche economicamente sostenibili possano reagire ai possibili impatti della COVID-19 e consentire al settore bancario di continuare a partecipare alla soluzione della crisi.