

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 per quanto riguarda gli adeguamenti in risposta alla pandemia di Covid-19»**

[COM(2020) 310 final — 2020/0066 (COD)]

(2020/C 311/10)

Relatore generale: **Giuseppe GUERINI**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 6.5.2020 Parlamento europeo, 13.5.2020
Base giuridica	Articoli 114 e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Decisione dell'Ufficio di presidenza	30.4.2020
Adozione in sessione plenaria	10.6.2020
Sessione plenaria n.	552
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	208/2/5

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione europea che introduce emendamenti ai regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 per quanto riguarda gli adeguamenti in risposta alla pandemia di Covid-19.

1.2. Poiché l'UE sta affrontando una crisi senza precedenti, è necessaria una risposta altrettanto straordinaria. La proposta deve essere adottata il prima possibile in modo che le risorse liberate possano essere utilizzate nel modo più efficace per far fronte all'impatto che la Covid-19 sta avendo e continuerà ad avere.

1.3. Il CESE condivide la scelta di rinviare l'attuazione di Basilea 3+ introdotta dal Comitato di Basilea e approvata dalla Commissione europea. Tuttavia è altrettanto importante che il rinvio non sia semplicemente una conferma della regolamentazione attuale. Per questo appare opportuna la proposta di rivedere le direttive e i regolamenti.

1.4. Il CESE suggerisce inoltre che, prima di riavviare il processo di attuazione, sarebbe della massima importanza per un adeguamento del sistema di regolazione europeo valutare attentamente i cambiamenti che si determineranno sulle istituzioni economiche e finanziarie in questa difficile stagione. Potrebbero rendersi necessarie nuove valutazioni d'impatto.

1.5. Allo stesso modo, il CESE è preoccupato dall'immaginabile impossibilità di rispettare altre scadenze regolamentari incombenti in questa fase, date le sfide operative che le banche (e le autorità) stanno affrontando. È chiaramente il caso del nuovo quadro sul rischio di tasso di interesse nel Banking Book (IRRBB), che dovrebbe essere applicato a partire dal giugno 2021, mentre i relativi regolamenti di attuazione non sono ancora disponibili. È anche il caso del NSFR (che dovrebbe essere applicato a partire da giugno 2021).

1.6. Pertanto potrebbe essere opportuno per queste parti, di CRR2/CRD5, così come per le linee guida EBA sull'origine e monitoraggio dei prestiti e le linee guida sulla nuova definizione di default, stabilire un ragionevole posticipo, o, come nel caso del NSFR, prevedere un periodo di *phase-in* di tre anni (similmente al LCR), preservando l'intenzione originale dei legislatori di lasciare alle banche un anno di tempo, a partire dall'adozione, per l'applicazione esecutiva dei nuovi regolamenti.

1.7. Considerazioni simili vanno fatte per quanto riguarda il rispetto degli obblighi introdotti con la direttiva (UE) 2019/879 del Parlamento e del Consiglio nonché del regolamento (UE) 2019/877 sulla capacità di assorbimento di perdite e ricapitalizzazione degli enti creditizi. Considerata la pressione sull'attività creditizia e le richieste delle stesse autorità di vigilanza di utilizzare le riserve di capitale per evitare una stretta creditizia, sarebbe opportuno rivedere e rinviare di conseguenza le scadenze previste dalla citata direttiva e dal citato regolamento per il raggiungimento degli obiettivi vincolanti di MREL.

1.8. Il CESE condivide la proposta della Commissione relativa all'adeguamento delle disposizioni transitorie che consentono agli enti creditizi di alleviare l'impatto sui fondi propri degli accantonamenti e rettifiche per il rischio di credito (ECL) ai sensi dell'IFRS 9. Tuttavia, il CESE ritiene che la proposta costituisca soltanto un primo avvicinamento all'obiettivo di mitigazione degli impatti della recessione ma che non sia efficace e adeguata al mantenimento del *level playing field* fra gli intermediari europei. Per tale ragione, ritiene che la proposta possa essere integrata con le seguenti misure:

- l'estensione della «nuova» componente dinamica misurata sul battente 1° gennaio 2020 anche al credito entrato in deterioramento a partire dal 1° gennaio 2020 (o altra data ritenuta utile successiva e in linea con la data di avvio della pandemia);
- la non sostituzione del fattore di scala con la ponderazione unica del 100 %, intervento per i finanziamenti alla clientela «retail». Un simile intervento non riconoscerebbe la diversa rischiosità intrinseca alle categorie di prestatitori tipici della generalità delle banche commerciali e molto più significativamente, delle banche locali. Ci si riferisce nello specifico alle famiglie e alle PMI. Le esposizioni associate a questa categoria di prestatitori godono di un trattamento prudenziale specifico ai fini dei requisiti di capitale. Peraltro, la sostituzione del fattore di scala con la ponderazione unica del 100 % porrebbe rilevanti, quando non del tutto insormontabili, profili applicativi per le banche che applicano il metodo standard e si avvalgono del processo protocollare a fini segnaletici. In alternativa alla disposizione proposta dalla Commissione, si potrebbe valutare, come misura di effettiva semplificazione operativa un intervento inerente al trattamento della fiscalità associata di cui alla lettera a) del medesimo paragrafo 7 in luogo della cancellazione della lettera b);
- l'estensione del periodo di phase-in applicabile anche alla componente statica misurata al 1° gennaio 2018, con l'introduzione del nuovo principio contabile IFRS 9, che richiede alle banche di porre una particolare attenzione all'impatto in sede di First Time Adoption (FTA), comporta effetti sulle modalità di valutazione in «scenario di vendita» anche delle posizioni deteriorate e che rappresentano oggi la componente più importante dell'intero importo posto in FTA.

1.9. Il CESE ritiene utile l'estensione del trattamento attualmente applicabile alle esposizioni sui crediti deteriorati (NPE) garantite o assicurate dalle agenzie di credito all'esportazione ufficiali, alle NPE determinate per effetto della pandemia di Covid-19 e che sono coperte dai vari regimi di garanzia istituiti dagli Stati membri. Tuttavia, se lo scopo di questo emendamento è pervenire al riconoscimento che le garanzie pubbliche hanno lo stesso effetto di mitigazione del rischio di quelle fornite dalle Agenzie di credito all'Esportazione (ECA), anche i limiti temporali andrebbero allineati. Infatti se lo scopo è quello di raggiungere un allineamento completo nel trattamento di tali garanzie, il limite di 7 anni per l'applicazione di tale trattamento, proposto dalla Commissione, andrebbe emendato.

1.10. Considerando che è necessario ogni sforzo per spingere le banche a sostenere meglio l'economia reale, il CESE sostiene la proposta volta ad anticipare le date di applicazione di alcune delle più corrette calibrature degli assorbimenti patrimoniali previsti nel CRR ma non ancora applicabili, quali le disposizioni sul trattamento di alcune tipologie di prestiti garantiti da pensioni o stipendi, oppure il fattore di sostegno per le piccole e medie imprese o il nuovo fattore di sostegno per il finanziamento delle infrastrutture.

1.11. Gli investimenti infrastrutturali assumeranno nel prossimo periodo una grande rilevanza, pertanto il CESE ritiene opportuna una semplificazione degli articolati e onerosi criteri definiti dall'articolo 501a del CRR attinenti ai progetti che ne permetterebbero un più agevole riconoscimento ai fini dell'applicazione dei trattamenti prudenziali preferenziali previsti a riguardo [ad esempio, eliminando i requisiti definiti nei punti b), d), g), i), l), del paragrafo 1 e il punto a) del paragrafo 2].

1.12. Nel contesto più ampio della revisione del bilancio pluriennale europeo, risulta di fondamentale importanza la nuova *recovery strategy* presentata dalla Commissione europea il 28 maggio con il *#NextGenerationEu plan*, che determina interventi di straordinaria portata in risposta alla crisi provocata dalla pandemia. Tale strategia dovrebbe andare ad integrare il Green Deal Investment Plan, licenziato nel primo trimestre del 2020 a sostegno della transizione verso una economia europea sostenibile.

1.13. In merito ai fattori di supporto nel CRR, il CESE sostiene la necessità di introdurre un *green and social supporting factor*, che consenta di ridurre l'assorbimento di capitale, per i finanziamenti erogati dalle banche a favore di imprese dell'economia sociale e quelle realmente impegnate in programmi di sviluppo sostenibile ed inclusivo.

1.14. Con riferimento al quadro normativo sui crediti in sofferenza, vale la pena notare che la Covid-19 influenzerà inevitabilmente il mercato degli NPL in molti modi. In tale contesto e considerando che l'attuale emergenza inciderebbe inevitabilmente sul mercato e rallenterebbe le procedure di cessione, il CESE chiede una modifica temporanea del regolamento (UE) 2019/630 del Parlamento e del Consiglio per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate.

1.15. È estremamente importante stabilire mercati privati dei crediti deteriorati, con il maggior numero possibile di partecipanti e acquirenti, in modo da evitare qualsiasi trasferimento di ricchezza dal settore bancario al settore dei fondi (non soggetto alle stesse regole), dalle economie locali, nazionali ed europea ad operatori aventi sede legale e fiscale in altri contesti.

1.16. Il CESE ritiene necessaria l'introduzione temporanea del cosiddetto «filtro prudenziale», già previsto nel quadro di Basilea II, per rimuovere gli utili o le perdite non realizzati rilevati in bilancio. Infatti, tra gli effetti della pandemia, vi è un marcato aumento della volatilità anche per i titoli che sono tradizionalmente meno sensibili. In tali condizioni di mercato e tenendo conto del sostegno rilevante fornito dalle banche al debito pubblico, per aumentare la stabilità del capitale regolamentare occorre ridurre gli effetti della volatilità sui titoli diversi da quelli contenuti nel *trading book*.

1.17. Accanto alla proposta della Commissione e in riferimento al rischio di mercato, in linea con gli orientamenti della BCE emessi il 16 aprile, il quadro di livello 1 dovrebbe essere modificato per eliminare gli attuali collegamenti tra la volatilità e l'assorbimento di capitale delle banche (moltiplicatore del VaR). Ciò è necessario perché, a causa della Covid-19, il mercato ha già mostrato un elevato livello di volatilità, con conseguente aumento significativo dell'assorbimento di capitale delle istituzioni.

## 2. Commenti generali

2.1. Le gravi conseguenze che si manifesteranno a causa della pandemia provocata dalla Covid-19 impongono l'adozione di misure urgenti per sostenere l'economia europea e la ripresa delle attività economiche negli Stati membri dell'Unione. In questo contesto è estremamente importante evitare che la recessione, senza un adeguato intervento di tutela legislativa, finisca per abbattere ulteriormente la già minata biodiversità del settore bancario dell'UE: in particolare riteniamo che la specifica funzione delle banche comunitarie, territoriali (soprattutto per quelle a forte partecipazione diffusa tipica delle banche cooperative) vada protetta e rafforzata.

2.2. La Commissione europea ha presentato il 28 aprile 2020 un pacchetto di misure bancarie volto a facilitare il compito delle banche nel promuovere finanziamenti a imprese e famiglie indirizzati ad attenuare il significativo impatto economico della Covid-19. Il pacchetto conferma le recenti dichiarazioni sull'uso della flessibilità nell'ambito delle norme contabili e prudenziali espresse dagli standard internazionali e dalle Autorità di settore europee, nonché alcune proposte di modifica mirate alle norme bancarie dell'UE, da adottare rapidamente con l'obiettivo di migliorare la capacità del sistema bancario di prestare e assorbire le perdite nel contesto della pandemia di Covid-19, pur mantenendo la coerenza con la normativa prudenziale.

2.3. Il CESE accoglie con favore le prime misure decise e le prime indicazioni espresse dalle autorità settoriali europee, vale a dire EBA, ESMA e BCE/SSM. Tali decisioni e orientamenti volti a garantire una maggiore flessibilità nell'ambito dell'attuale quadro normativo vanno nella giusta direzione per affrontare la prima fase di questa emergenza. Il CESE concorda con la comunicazione della Commissione volta a garantire uniformità d'interpretazione e di applicazione delle misure adottate dai diversi soggetti che compongono il sistema europeo delle autorità di vigilanza. Uniformità di interpretazione e di applicazione assicurano una maggiore efficacia delle misure stesse.

2.4. Il CESE ritiene tuttavia le misure proposte non risolutive rispetto alle previsioni di recessione che si prefigurano a seguito degli impatti della pandemia. La Covid-19 è un'emergenza straordinaria con rilevanti ripercussioni economiche e sociali. Tutte le istituzioni europee devono reagire per ridurre l'impatto sull'economia reale, anche con scelte di discontinuità coraggiose.

2.5. In questo campo, il CESE rileva che è stata prestata particolare attenzione all'applicazione delle misure di tolleranza e degli strumenti moratori e al loro impatto sulla potenziale riclassificazione dei debitori ai sensi delle norme prudenziali e dei principi contabili IFRS e al trattamento delle garanzie pubbliche e degli NPL.

2.6. Per far fronte all'emergenza, il CESE sottolinea che tutte le istituzioni finanziarie europee stanno fornendo strumenti diversi per sostenere l'economia reale. Tra gli altri, le banche stanno fornendo strumenti moratori, misure di tolleranza, anticipo in contanti sulle indennità di disoccupazione e altri aiuti straordinari a società di capitali, società a media capitalizzazione, PMI e famiglie. Tale assistenza finanziaria si basa su decreti nazionali o su schemi volontari.

2.7. Ciononostante, considerato l'impatto grave e senza precedenti della pandemia, il CESE ribadisce che le misure di cui sopra non siano sufficienti.

2.8. Alla luce di quanto precede, il CESE accoglie con favore la «Proposta relativa agli adeguamenti in risposta alla pandemia di Covid-19» lanciata dalla Commissione lo scorso 28 aprile.

2.9. Il CESE condivide l'idea che, oltre a sfruttare appieno la flessibilità consentita nel quadro esistente, siano necessarie alcune modifiche limitate ad aspetti specifici del CRR al fine di massimizzare la capacità degli enti creditizi di sostenere l'economia e al contempo assorbire le perdite legate alla pandemia di Covid-19, garantendo comunque la loro resilienza continua. Inoltre, a livello internazionale, il BCBS ha concordato un ritardo di un anno nel termine per l'attuazione degli elementi finali del quadro di Basilea 3, di cui alcuni elementi erano già stati incorporati nel CRR, nonché una maggiore flessibilità dell'impatto dell'IFRS 9 sul capitale. Questi cambiamenti devono riflettersi nelle regole esistenti.

2.10. L'impatto della pandemia influenzerà sotto vari aspetti il mercato degli NPL in molti modi. Basti pensare che le attività dei Tribunali sono state per diverse settimane sospese e/o rinviate e pertanto i processi di recupero degli NPL sono ritardati. Anche i processi di recupero non giudiziario saranno inoltre costretti a rallentare.

2.11. Di conseguenza, anche i processi di dismissione dei crediti deteriorati saranno interessati e una depressione dei prezzi degli NPL durerà per almeno 24 mesi. Ciò potrebbe generare un altro vantaggio per gli acquirenti non bancari specializzati degli NPL, non soggetti alla regolamentazione prudenziale europea, mettendo le banche dell'UE in netto svantaggio e determinando un trasferimento di ricchezza dal settore bancario a entità non regolamentate, esattamente in un momento in cui abbiamo bisogno che le banche sostengano la ripresa economica, avendo anche annullato i dividendi.

2.12. In questo contesto e considerando che l'attuale emergenza inciderebbe inevitabilmente sul mercato e rallenterebbe le procedure di dismissione, il CESE chiede una modifica temporanea del regolamento di back-stop sugli NPL come sopra descritto.

2.13. L'articolo 473 bis del CRR contiene disposizioni transitorie che consentono agli enti di reintegrare nel loro capitale primario una parte dell'impatto degli accantonamenti dovuto all'introduzione del modello di *impairment* ECL ai sensi dell'IFRS 9. Le disposizioni introdotte consentono in primo luogo di neutralizzare parzialmente l'impatto realizzato dall'applicazione del nuovo modello di *impairment* sulle esposizioni, in seconda istanza di mitigare l'impatto dell'incremento addizionale di svalutazioni rilevato tempo per tempo.

2.14. Questa disposizione costituirà un avvicinamento all'obiettivo di mitigazione degli impatti, significativamente critici, della recessione ma non è sufficiente a garantire il mantenimento del *level playing field* degli istituti di credito europei. Poiché una tra le principali conseguenze della crisi sarà l'innalzamento dei livelli di deterioramento, la mitigazione dell'impatto della crisi con riferimento alla sola componente delle esposizioni *in bonis* deve essere estesa al credito entrato in deterioramento dopo la comparsa della pandemia in Europa (gennaio 2020).

2.15. Come già ribadito, il sistema socioeconomico dell'Unione verrà messo a dura prova dall'impatto che la pandemia avrà nei prossimi mesi sull'economia reale. Un ripensamento generale del tessuto produttivo europeo deve necessariamente essere condotto. Riteniamo pertanto che questa sfida immane possa tramutarsi nella opportunità di ricostruire un modello economico europeo più sostenibile dal punto di vista ambientale e più inclusivo dal punto di vista sociale. In questo scenario, le banche locali aventi qualsiasi natura giuridica (sia di capitali sia di persone ovvero cooperative), per loro stessa

natura decentralizzate e capillarmente distribuite su tutto il territorio, potrebbero e dovrebbero giocare un ruolo fondamentale nella distribuzione degli incentivi, adattandosi perfettamente al ruolo di catena di distribuzione del valore dalle istituzioni centrali alle realtà locali più remote. Per questo motivo, la rilevanza strategica delle banche di comunità dovrà essere riconosciuta e rafforzata.

2.16. La pandemia ha dimostrato da un lato che, laddove vi sia un tessuto sociale coeso e una presenza importante di organizzazioni dell'economia sociale, la risposta di solidarietà anche sotto forma di imprese sociali è stata un importante fattore di resilienza, dall'altro che la presenza di organizzazioni dell'imprenditoria sociale sarà di grande importanza per rilanciare un sistema economico inclusivo e sostenibile, abbattendo il rischio che interi settori economici possano crollare. Per questo il CESE sostiene la necessità di introdurre un *green and social supporting factor* nel CRR, che consenta di ridurre l'assorbimento di capitale, per i finanziamenti erogati dalle banche a favore di imprese dell'economia sociale.

2.17. Del resto l'articolo 501c del CRR 2 prevede infatti che l'EBA promuova entro il 2025 uno studio approfondito per verificare la possibilità di giustificare l'introduzione di un trattamento prudenziale specifico per le esposizioni relative ad assets o attività con tali caratteristiche.

2.18. Il CESE ritiene utile introdurre questo fattore di supporto senza attendere il 2025, che potrebbe risultare troppo tardivo e fatale, per adottare una misura di supporto che permetterebbe agli istituti di credito di erogare maggiore credito e risorse a questi settori strategici oggi in difficoltà.

2.19. Durante questa fase di emergenza si sono osservati esempi di quanto le imprese sociali siano in grado di garantire una maggiore resilienza alle comunità a cui rivolgono i propri servizi, in molti casi addirittura affiancandosi o sostituendosi alle amministrazioni pubbliche laddove queste non siano in grado di raggiungere capillarmente le necessità. Sugeriamo dunque di accorciare sensibilmente la scadenza del mandato conferito dai legislatori all'EBA e velocizzare l'iter di costituzione di un «sustainability supporting factor». La prospettiva microprudenziale andrebbe in questo caso opportunamente corretta e ribilanciata da una prospettiva sistemica, macroprudenziale e allo stesso tempo sociale.

2.20. Il CESE condivide l'opinione della Commissione secondo cui il fatto di far avanzare al 1° luglio 2020 la data di applicazione dei due fattori di sostegno, il trattamento preferenziale di determinati beni software e il trattamento preferenziale di alcuni prestiti garantiti da pensioni o stipendi, libererebbe i fondi propri delle istituzioni, consentendo loro di aumentare i prestiti necessari durante la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze. Un effetto positivo si otterrebbe evidentemente prorogando fino al 1° gennaio 2021 i fattori di sostegno <sup>(1)</sup> anche per l'economia sociale reale e la *green economy*.

2.21. Le proposte di modifiche avanzate dalla Commissione non cambieranno sostanzialmente il quadro normativo prudenziale e faciliterebbero gli sforzi collettivi volti a mitigare l'impatto della pandemia e quindi una rapida ripresa. A questo proposito, va segnalato che sarebbe opportuno posticipare le attuali curve di accantonamento relative ai crediti deteriorati per un periodo di 24 mesi per rispondere alla necessità di assicurare flussi di finanziamento adeguati in grado di limitare l'impatto della pandemia. Senza questo intervento, le banche si ritroverebbero di fronte a due sistemi d'incentivi contraddittori insiti nelle regole: da un lato, tutte quelle misure che tendono a liberare il capitale delle banche per nuovi finanziamenti o comunque ad evitare eccessiva pressione sullo stesso capitale (come ad esempio la revisione delle norme transitorie sull'IFRS9) e, dall'altro, quelle norme il cui esito finale può produrre una enorme pressione sul capitale o comunque disincentivare le banche ad erogare finanziamenti in una economia stressata per evitare ricadute negative sul capitale. Se non revisionato, il *prudential backstop* potrebbe costituire una simile norma, disincentivante in uno scenario di stress economico e recessione. L'adeguamento dovrebbe applicarsi sia ai crediti deteriorati garantiti che a quelli non garantiti.

Bruxelles, 10 giugno 2020

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Luca JAHIER

---

<sup>(1)</sup> Riferimento all'articolo 501 *quater* —Trattamento prudenziale delle esposizioni relative a obiettivi ambientali e/o sociali.