

RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT



Inquadra il QR-CODE
per il download
degli altri numeri
della Rivista

Numero 2 - 2020

LA FINANZA AI TEMPI DEL CORONAVIRUS

**Numero per il decennale della Rivista elettronica di Diritto
Economia Management (2010-2020) curato da Marco Sepe**

FONDATA E DIRETTA DA
DONATO A. LIMONE

Direttore responsabile

Donato A. Limone

Comitato scientifico

Estanislao Arana García, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada (Spagna); Luca Attias (Direttore del Dipartimento per la trasformazione digitale, Presidenza del Consiglio dei Ministri); Piero Bergamini (Comitato Direttivo del Club degli Investitori di Torino); Angelo Borrelli (Direttore del Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri); Francesco Capriglione (professore di diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, Luiss, Roma); Enzo Chilelli (esperto di sanità e di informatica pubblica); Claudio Clemente (Banca d'Italia); Fabrizio D'Ascenzo (professore ordinario, preside della Facoltà di Economia, Università "La Sapienza"); Angelo Del Favero ("Health and Welfare School", Università degli Studi di Roma "Unitelma Sapienza"); Luigi Di Viggiano (Università del Salento; esperto di scienza dell'amministrazione digitale); Jorge Eduardo Douglas Price, ordinario di Teoria generale del diritto; Direttore del Centro di Studi Istituzionali Patagónico (CEIP), Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Sociali dell'Università Nazionale di Comahue (Argentina); Vincenzo Mongillo (ordinario di diritto penale, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Maria Rita Fiasco (consulente, Vice Presidente Assinform); Donato A. Limone (professore di informatica giuridica, direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale – SNAD, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza); Andrea Lisi (Avvocato, docente ed esperto di Diritto dell'Informatica; Presidente di Anorc Professioni); Valerio Maio (ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza); Mario Nobile (dirigente generale, responsabile della transizione digitale, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); Pier Luigi Petrillo (ordinario di diritto pubblico comparato, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Nadezhda Nicolaevna Pokrovskaja, docente universitario presso Herzen State Pedagogical University of Russia e Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University; Francesco Riccobono (ordinario di teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli); Sergio Sciarelli (professore di economia aziendale, Università Federico II, Napoli); Marco Sepe (ordinario di diritto dell'economia, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza).

Comitato di redazione

Leonardo Bugiolacchi, Antonino Buscemi, Angelo Cappelli, Luca Caputo, Mario Carta, Claudia Ciampi, Giovanni Crea, Ersilia Crobe, Tiziana Croce, Wanda D'Avanzo, Sandro Di Minco, Paola Di Salvatore, Massimo Farina, Paolo Galdieri, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Marco Mancarella, Antonio Marrone, Alberto Naticchioni, Gianpasquale Preite, Fabio Saponaro, Pasquale Sarnacchiaro, Sara Sergio, Franco Sciarretta, Angela Viola.

Direzione e redazione

Via Riccardo Grazioli Lante, 15 – 00195 Roma
donato.limone@gmail.com

Gli articoli pubblicati nella rivista sono sottoposti ad una procedura di valutazione anonima. Gli articoli sottoposti alla rivista vanno spediti alla sede della redazione e saranno dati in lettura ai referees dei relativi settori scientifico disciplinari.

Anno X, n. 2/2020

ISSN 2039-4926

Autorizzazione del Tribunale civile di Roma N. 329/2010 del 5 agosto 2010

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

La rivista è fruibile dal sito www.clioedu.it gratuitamente.

IL RUOLO DELLA VIGILANZA BANCARIA NEL FRONTEGGIARE I RISCHI LEGATI ALLA PANDEMIA DA COVID-19

Daniel Foà

Abstract: L'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del COVID-19 ha imposto un deciso rallentamento delle attività economiche colpendo anche le banche, le quali però hanno anzitutto il ruolo di fornire liquidità alle imprese e alle famiglie. In questo contesto, l'attività delle autorità di vigilanza deve essere tesa non solo ad assicurare la stabilità del singolo intermediario e del mercato, ma anche a consentire alle banche di finanziare l'economia reale.

Il contributo mira, in primo luogo, ad analizzare gli interventi della BCE e delle autorità nazionali, relativi alla vigilanza bancaria, volti a far fronte ai rischi collegati alla pandemia, nonché a mettere in evidenza le *rationes* sottese a tali iniziative.

The health crisis caused by the spread of COVID-19 has determined a marked slowdown of economic activities and has affected banks as well, which are, however, primarily involved in providing liquidity to businesses and households. In this context, the activity of the supervisory authorities must be aimed not only at ensuring the stability of the specific intermediary and the market as a whole, but also at enabling banks to finance the real economy.

The paper aims, firstly, at analyzing the interventions of the ECB and national authorities, related to banking supervision, in tackling the risks associated with the pandemic, as well as highlighting the reasoning behind these initiatives.

Parole chiave: COVID-19 – Vigilanza bancaria – Banca Centrale Europea – *Non performing loans*

Sommario: 1. Introduzione – 2. Le misure di allentamento dei requisiti di capitale delle banche e i criteri da adottarsi nel *Supervisory review and evaluation process* – 3. I criteri di valutazione degli NPLs e considerazioni sull'impiego dei principi IFRS9 – 4. Posticipazione degli *stress test* sulle banche e gli interventi di terzo pilastro – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del COVID-19 ha imposto un deciso rallentamento delle attività economiche e ciò ha determinato (e determinerà) significative conseguenze sulle imprese, le quali hanno affrontato gravi carenze di liquidità

e una forte riduzione del fatturato; molti lavoratori sono rimasti privi di fonti di reddito e tale circostanza non potrà che avere ripercussioni negative sui futuri consumi, anche nella fase di progressiva riapertura del Paese. Si è di fronte, dunque, ad una crisi che interessa tanto l'offerta di beni e servizi – avendo dovuto molte imprese forzatamente interrompere la propria produzione in forza dei provvedimenti amministrativi adottati dai governi al fine di contenere gli effetti della pandemia – quanto la domanda, poiché larga parte dei consumatori ha subito un calo delle proprie entrate che ne ridurrà verosimilmente la capacità di consumo nel periodo successivo alla crisi sanitaria¹. Tale situazione di crisi generalizzata colpisce anche le banche, che sono soggette ad un crescente rischio insito nella concessione del credito e ad una maggiore probabilità d'insolvenza dei propri debitori.

Non ci si può dimenticare, però, che il ruolo degli intermediari bancari è anzitutto quello di fornire liquidità all'economia reale, anche nelle more di interventi statali, così da fronteggiare le difficoltà legate al periodo di crisi, essendo loro riconosciuto – tradizionalmente – un ruolo sociale², riconducibile al finanziamento delle imprese e delle famiglie³. È evidente che questa funzione risulta ancor più importante in una fase di grave crisi economica e deve perciò essere agevolata anche dalle autorità pubbliche che regolano e supervisionano l'attività degli istituti di credito.

Indubbiamente, le risposte istituzionali volte a porre rimedio agli effetti negativi derivanti dalla pandemia e dalla (probabile) successiva grave depressione economica sono state numerose, sia a livello nazionale sia sovranazionale, tanto da parte delle autorità espressione di poteri tecnici quanto della politica. Pur non essendo ancora possibile valutare se tali interventi siano adeguati e sufficienti alle inedite sfide che ci si trova ad affrontare, risulta ad ogni modo utile esaminarli più nel dettaglio.

Quanto agli interventi normativi emergenziali, il Governo italiano ha adottato provvedimenti tesi a sostenere le imprese in difficoltà e i lavoratori che sono rimasti privi di occupazione (o hanno visto grandemente ridotti i propri introiti a causa della

¹ Cfr. A. LOCARNO – R. ZIZZA, *Previsioni ai tempi del coronavirus*, Note Covid-19 di Banca d'Italia, 11 maggio 2020. Occorre precisare che diverse sono le cause di tale diminuzione reddituale: non solo vi sono lavoratori dipendenti che hanno perso il lavoro o che hanno provvisoriamente sospeso la propria attività risultando destinatari di misure statali di ammortizzazione, ma anche professionisti ed imprenditori che hanno subito un brusco calo del giro d'affari con conseguente riduzione dei redditi personali.

² Nell'ordinamento italiano è particolarmente radicata la concezione secondo cui le banche svolgerebbero servizi volti a perseguire finalità di interesse pubblico. Ciò si deve anche alla struttura che storicamente in Italia ebbe il mercato bancario, caratterizzata dalla presenza di imprese in mano pubblica. Se la legge bancaria del 1936 definiva espressamente la raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito come funzioni di interesse pubblico, ad oggi la natura pienamente privatistica delle banche è incontrovertibile, anche se è evidente che tali imprese sono destinatarie di una disciplina particolarmente pervasiva, perché assai rilevante è il ruolo che svolgono. Sul punto *amplius* C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*, Bologna, 2020, 65 e ss.

³ Cfr. W.G. RINGE, *COVID-19 and European banks: no time for lawyers*, in C. V. Gortsos-W.G. Ringe (a cura di), *Pandemic Crisis and Financial Stability*, European Banking Institute, maggio 2020, 43 e ss. Le banche, infatti, sono chiamate tanto a concedere credito (anche adottando misure di alleggerimento temporaneo delle condizioni applicate) ai propri clienti, quanto a veicolare gli aiuti pubblici.

pandemia). Alcune delle misure adottate incidono anche sulle attività svolte dalle banche e presuppongono una cooperazione del ceto bancario: tra gli altri interventi di supporto all'economia nell'ambito della crisi da coronavirus, il cd. Decreto Liquidità (D.L. 8 aprile 2020 n. 23) e il cd. Decreto Cura Italia (D.L. 17 marzo 2020, n. 18) hanno previsto garanzie statali a copertura di debiti d'impresa e delle famiglie per mitigare la contrazione nell'esercizio dell'attività del credito (e, indirettamente, anche per dare maggiore stabilità ai bilanci delle imprese bancarie)⁴; anche la moratoria dei pagamenti⁵ prevista dal decreto Cura Italia è da annoverarsi tra gli strumenti introdotti per sostenere i clienti in difficoltà, essendo concessa loro la possibilità di avvalersene fino al 30 settembre 2020, salvo ulteriori proroghe che potranno essere accordate⁶.

Più che mai in questo contesto, l'attività delle autorità di vigilanza deve essere orientata non solo ad assicurare la stabilità del singolo intermediario e del mercato, ma anche a consentire alle banche di finanziare l'economia reale in quanto – come verrà evidenziato nel prosieguo – se ciò non avvenisse, maggiore sarebbe la difficoltà nella trasmissione al mercato degli stimoli di politica monetaria⁷ e di quelli derivanti dalle misure di *capital relief*, con conseguenti effetti pregiudizievoli per la tenuta dell'intero sistema. A tal riguardo, la Banca Centrale Europea e le autorità di vigilanza nazionali hanno prontamente adottato una serie di misure volte a fronteggiare i rischi derivanti dalla pandemia da COVID-19 e a permettere alle banche di operare al meglio in questa fase⁸. Si tratta di provvedimenti che attengono perlopiù al secondo e terzo pilastro della vigilanza bancaria, aventi l'ambizioso obiettivo di preservare la capacità delle banche di erogare finanziamenti senza per questo metterne a rischio la stabilità finanziaria.

⁴ Per un approfondimento sul tema, si veda tra gli altri A. DOLMETTA, *Prospettive e problemi del credito pandemico coperto da garanzia statale*, in Rivista di Diritto Bancario, aprile/giugno 2020. L'Autore evidenzia come le misure di sostegno contenute nel cd. Decreto Liquidità, in particolare le garanzie statali concesse alle banche, perseguano l'obiettivo di dare stabilità al sistema bancario, permettendo a queste ultime di valutare il rischio di credito anche tenendo in considerazione la solidità del soggetto pubblico garante.

⁵ Va osservato che la concessione della moratoria non avviene automaticamente, anche in considerazione del fatto che le linee guida EBA pubblicate il 2 aprile 2020 (*Final report Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis*, EBA/GL/2020/02) impongono alle banche limitazioni circa la concessione di tali misure relativamente ai crediti *unlikely to pay*.

⁶ Cfr. M. IRRERA – G.A. POLICARO, *Il sostegno alla liquidità delle PMI da parte del sistema bancario ai tempi del coronavirus*, in M. Irrera (a cura di), *Il diritto dell'emergenza: profili societari, concorsuali, bancari e contrattuali*, Torino, 2020, 112 e ss.

⁷ Tra gli interventi di politica monetaria adottati per far fronte alla pandemia si segnala il *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEPP) programma temporaneo di acquisto di titoli emessi da soggetti pubblici e privati al fine di contrastare i rischi ai meccanismi di trasmissione della politica monetaria e alla stabilità dell'area Euro posti dalla diffusione del coronavirus. Tale misura è stata accompagnata da nuove operazioni di *longer-term refinancing* e dall'ampliamento degli *eligible collaterals*.

⁸ Cfr. F. CAPRIGLIONE, *La finanza UE al tempo del coronavirus*, in Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 2019, 1, 1 e ss.

2. Le misure di allentamento dei requisiti di capitale delle banche e i criteri da adottarsi nel *Supervisory review and evaluation process*

Per comprendere le *rationes* sottese agli interventi emergenziali adottati al fine di fronteggiare i rischi derivanti dalla pandemia non può che prendersi le mosse da alcune brevi riflessioni sulle principali caratteristiche della vigilanza prudenziale, come riformata dopo la crisi del 2007 per scongiurare che simili eventi potessero nuovamente mettere in ginocchio l'economia globale⁹. Ciò che occorre sin da ora evidenziare è che le regole allora elaborate – ispirate ad una finalità di rafforzamento del sistema bancario – non risultano ad oggi pienamente idonee a sterilizzare efficacemente tutti i rischi insiti nella nuova crisi in quanto l'eziologia e le caratteristiche di questo *shock* sono ben diverse da quelle del 2007: sebbene gli effetti siano quelli di una generalizzata difficoltà degli operatori economici ad adempiere le proprie obbligazioni, la causa di ciò è riconducibile all'interruzione improvvisa delle attività produttive causata dal cd. *lockdown* disposto dai governi e alla conseguente riduzione della forza lavoro impiegata e non, invece, a specifiche debolezze degli operatori finanziari¹⁰.

Ebbene, a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007-2008 le regole prudenziali sui requisiti patrimoniali delle banche sono state rese più stringenti, anche imponendo agli intermediari di detenere fondi di più elevata qualità, idonei ad assorbire le possibili perdite, e di accantonare somme ulteriori in vista delle fasi negative del ciclo economico¹¹. Come accennato, questo approccio assai rigoroso, adeguato a fronteggiare crisi asimmetriche originanti da patologie del sistema finanziario, non sembra invece il più adatto ad affrontare i rischi correlati alla diffusione del virus. Anzi tale *supervisory approach* molto restrittivo potrebbe addirittura risultare deleterio – per il mercato nel suo complesso – nella situazione attuale di crisi generalizzata e simmetrica in quanto impone alle banche di limitare le proprie attività, privando così famiglie ed imprese del sostegno derivante dal credito bancario più che mai necessario per sostenerne i consumi e le attività.

È proprio con questa consapevolezza che la Banca Centrale Europea ha adottato una serie di provvedimenti finalizzati a permettere alle banche di operare regolarmente, anche nel periodo coincidente con la diffusione della pandemia: tra questi assumono particolare rilievo quelli volti a concedere flessibilità con riferimento ai

⁹ Basel Committee on Banking Supervision, *The response to the financial crisis: report to the G20*, 19 ottobre 2010.

¹⁰ Cfr. M. LEHMANN, *Mothballing the economy and the effects on banks*, in C. V. Gortsos-W.G. Ringe (a cura di), *Pandemic Crisis and Financial Stability*, European Banking Institute, maggio 2020, 165 e ss.

¹¹ Più diffusamente sul punto si veda C. BRESCIA MORRA, *Le forme della vigilanza*, in F. Capriglione (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Milano, 2019, 139 e ss.

parametri prudenziali relativi alla composizione del capitale. Si tratta di misure, definite di allentamento dei requisiti di capitale (il cd. “*capital relief*”), in base alle quali le banche sono autorizzate a coprire i propri requisiti patrimoniali prudenziali utilizzando fondi di minore qualità rispetto ai *targets* fissati nel *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP)¹². A fini di chiarezza, giova precisare che i citati interventi della BCE non riducono i requisiti patrimoniali strutturali imposti alle banche, ma si limitano ad intervenire sulla disciplina che, integrando tali soglie, definisce ulteriori requisiti – attinenti ai fondi propri e ai *buffers* di capitale da detenere – in relazione ai rischi, anche potenziali, a cui ciascun intermediario è esposto che non sono pienamente coperti dai requisiti patrimoniali minimi. Come noto, i cd. “requisiti di secondo pilastro” (*Pillar 2 Requirements*), oggetto dei provvedimenti adottati dalle autorità di vigilanza per fronteggiare la crisi attuale, sono determinati dall’autorità di vigilanza attraverso il procedimento di revisione SREP e vincolano le banche, nei confronti delle quali possono essere assunti provvedimenti in caso di violazione dei P2R. Al contrario, gli orientamenti di capitale di secondo pilastro (*Pillar 2 Guidance*), risultanti parimenti dallo SREP, non sono vincolanti e si limitano ad indicare agli intermediari i livelli adeguati di capitale da mantenere per disporre di riserve sufficienti a superare situazioni di *stress*.

Tale distinzione circa la diversa natura giuridica dei *targets* e delle prescrizioni formulate nell’ambito del SREP assume rilevanza ai fini della presente analisi in quanto l’autorità di vigilanza, adottando misure di contrasto ai rischi derivanti dalla pandemia, ha inciso sia sui requisiti del P2R sia sugli orientamenti del P2G, impiegando però uno strumentario differenziato.

Come detto, con i provvedimenti adottati, le autorità di vigilanza, pur perseguendo – in ultima analisi – gli obiettivi della solidità degli intermediari e la piena copertura dei rischi intendono favorire l’operatività degli stessi, consentendo loro di non essere costretti a “immobilizzare” ingenti risorse (che sarebbero in tal caso sottratte al mercato) al fine di rispettare i parametri della vigilanza prudenziale. Tale *flexible supervisory approach* costituisce il frutto di una impostazione condivisa a livello europeo (e non solo) volta a fornire il massimo supporto all’economia reale, come emerge chiaramente anche dalle raccomandazioni dell’EBA rivolte alle autorità di vigilanza con riferimento ai criteri da impiegarsi nello svolgimento del SREP¹³, in cui è ben evidente la consapevolezza delle istituzioni circa la necessità di adottare un

¹² Il *Supervisory review and evaluation process* costituisce una fase (la seconda) del processo di controllo prudenziale svolto dalle autorità di vigilanza nell’ambito della vigilanza di secondo pilastro. Il *supervisory review process* è infatti composto dall’*internal capital adequacy assessment process* (ICAAP) mediante il quale le banche effettuano una valutazione della propria adeguatezza patrimoniale in relazione ai rischi assunti e alle strategie aziendali. Il SREP è, invece, la seconda fase di tale processo di controllo, svolta dall’autorità di vigilanza che esamina e valuta l’ICAAP assumendo gli eventuali provvedimenti necessari. Per un approfondimento sul tema si veda F. VELLA – G. BOSI, *Diritto ed economia di banche e mercati finanziari*, Bologna, 2019, 275 e ss.

¹³ EBA, *Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing*, paragrafi 382 e ss., EBA/GL/2014/13, 19 luglio 2018.

approccio di questo tipo.

Le misure emergenziali approvate dalla BCE fanno leva, anzitutto, sulla possibilità concessa alle banche di sfruttare i margini di flessibilità già previsti dalla vigente disciplina sulla vigilanza bancaria che permette alle autorità di vigilanza di valutare con maggiore elasticità il rispetto dei requisiti di capitale quando l'intermediario si trovi in una situazione di tensione. È stato, dunque, permesso alle banche di operare al di sotto dei livelli di capitale *target* assegnati loro nell'ambito della *Pillar 2 Guidance*, del *buffer* di Conservazione del capitale (*capital conservation buffer*) e del Coefficiente di copertura della liquidità (*liquidity coverage ratio*). L'autorità di vigilanza ha altresì consentito agli intermediari di rispettare i *Pillar 2 Requirements* anche utilizzando strumenti che non siano di capitale primario di classe 1 (CET1) ma rientranti nell'ambito del Capitale aggiuntivo di classe 1 (AT1) e Capitale di classe 2 (T2).

È bene ribadire che tali provvedimenti, pur allentando i requisiti imposti alle banche nell'ambito del SREP, non trascurano la necessità che siano perseguiti gli obiettivi di stabilità del mercato e della sana e prudente gestione degli intermediari, che non vengono perciò messi a repentaglio dalle citate misure di alleggerimento. Al fine di valutare gli impatti dei provvedimenti adottati dall'autorità di vigilanza sul quadro regolatorio e sull'operatività degli operatori, occorre dunque analizzarli più nello specifico.

Orbene, in risposta agli eventi pandemici, la BCE e le autorità nazionali si sono impegnate a non intraprendere misure di vigilanza (tra cui, ad esempio, quelle di *early intervention*) nei confronti degli intermediari che dovessero operare al di sotto dei requisiti di cui al secondo pilastro, anche impiegando parzialmente Capitale aggiuntivo di classe 1 e Capitale di classe 2 per rispettare gli obiettivi fissati di P2R. Tali provvedimenti si giustificano proprio alla luce della suddetta finalità di agevolare l'operatività delle banche, permettendo a queste di soddisfare i requisiti patrimoniali di secondo pilastro – rimanendo fermo l'obbligo di rispettare pienamente i requisiti regolamentari di primo pilastro – anche con fondi di minore qualità, purché ciò non metta in pericolo la stabilità dell'impresa bancaria. Al contrario, l'autorità di vigilanza ha dichiarato di non intendere rinunciare alla facoltà di adottare misure di vigilanza qualora le banche decidano di operare – così come consentito dalla BCE – al di sotto dei livelli fissati con riferimento al *buffer* di conservazione del capitale e al coefficiente di copertura della liquidità. Difatti, le autorità si sono riservate (o meglio, hanno conservato) il potere di intervenire e di richiedere all'intermediario di presentare un piano di conservazione del capitale (*capital conservation plan*) che dia conto delle misure intraprese tese a ricostituire tali fondi (*capital and liquidity restoration plan*)¹⁴, anche se la BCE ha avuto modo di chiarire che – pur non rinunciando *ex ante* ai propri poteri di adottare provvedimenti di vigilanza nei confronti degli intermediari che operino al di sotto dei *target* P2G, del CCB e del LCR – co-

¹⁴ BCE, *ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus*, 20 marzo 2020.

munque adotterà un approccio flessibile nella valutazione del suddetto piano. Volendo indagare la ragione per cui non sono stati sollevati gli intermediari dall'obbligo di presentare i *restoration plans*, né si è rinunciato alla possibilità di intraprendere misure di vigilanza, può rilevarsi come ciò sia probabilmente riconducibile alla centralità che i *buffers* di conservazione del capitale e il coefficiente di copertura della liquidità hanno nell'ambito degli strumenti di secondo pilastro: si avverte l'esigenza di garantire comunque un controllo – sebbene maggiormente flessibile di quanto avverrebbe ordinariamente – volto a garantire che tali *buffers* vengano costituiti. Il pericolo che si intende così scongiurare è che l'operatività della banca al di sotto di tali livelli possa essere pregiudizievole per la stabilità dell'intermediario. Va sottolineato, ad ogni modo, come una eccessiva rigidità dell'autorità di vigilanza non sarebbe in linea con le finalità perseguite dal legislatore con l'introduzione dei *buffers* di capitale aggiuntivi: questi sono stati, infatti, ideati nell'ambito delle regole elaborate dal Comitato di Basilea, proprio con lo scopo di creare dei cuscinetti di liquidità aggiuntiva nei momenti espansivi del ciclo economico, da impiegare poi nei momenti negativi, così da assorbire le perdite senza intaccare il capitale minimo “di primo pilastro”, mantenendo la possibilità per l'intermediario di erogare credito all'economia. È proprio in considerazione di ciò che la BCE e le autorità nazionali hanno incoraggiato le banche ad attingere risorse da tali riserve¹⁵.

Alla luce di quanto detto, pare dunque erroneo affermare che la crisi legata al COVID-19 abbia sancito il fallimento dell'approccio alla vigilanza di Basilea 3 – che invece risulta avere trovato piena applicazione, avendo permesso di sfruttare anche i margini di flessibilità da questo consentiti – quanto piuttosto deve riconoscersi a queste vicende il merito di aver contribuito ad evidenziare che in talune situazioni eccezionali alleggerire gli stringenti requisiti posti dalla disciplina di riferimento può risultare funzionale alla migliore operatività del mercato.

Per contestualizzare le riflessioni sin qui svolte, risulta utile evidenziare come l'allentamento dei requisiti prudenziali operata dalla Banca Centrale Europea non costituisca, però, una misura propriamente emergenziale, cioè elaborata per far fronte all'emergenza. È solamente il tempismo della sua introduzione ad essere finalizzato a fronteggiare i rischi collegati alla diffusione del COVID-19: infatti, già la direttiva CRD V (Direttiva UE 878/2019) all'art. 104a paragrafo 4¹⁶ prevede analoghe misure che dovranno essere recepite dagli Stati membri entro il 28 dicembre 2020. Da questo punto di vista, dunque, quel che le autorità di vigilanza hanno fatto per fronteggiare l'emergenza è stato fondamentalmente adottare provvedimenti di contenuto analogo

¹⁵ Cfr. *L'attuale crisi serve a far aprire gli occhi*, Intervista ad Andrea Enria, Presidente del Consiglio di Vigilanza della BCE, Supervision Newsletter, 13 maggio 2020.

¹⁶ L'art. 104a paragrafo 4 prevede, infatti, che l'intermediario debba soddisfare il requisito di fondi propri aggiuntivi imposto dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 1, lettera a), con fondi propri che soddisfino le seguenti condizioni: (a) almeno i tre quarti del requisito in materia di fondi propri supplementari devono essere soddisfatti con capitale di classe 1; (b) almeno tre quarti del patrimonio di classe 1 di cui alla lettera a) sono costituiti da capitale di capitale primario di classe 1.

alle disposizioni approvate dal legislatore europeo in un contesto non emergenziale anticipandone, di fatto, l'entrata in vigore, in quanto ritenute particolarmente adatte a fronteggiare i rischi correlati alla pandemia.

La *banking supervision* della BCE non si è, però, limitata all'adozione di tali provvedimenti. Con la medesima finalità di evitare drenaggi di risorse dal sistema bancario sono state, poi, adottate ulteriori misure: la Banca Centrale Europea ha, infatti, raccomandato alle banche di non distribuire dividendi ai propri azionisti¹⁷ né di riacquistare azioni (il cd. *buy back*) per remunerare gli azionisti¹⁸, in considerazione del fatto che i fondi propri costituiscono lo strumento più efficace per permettere alle banche di far fronte a *shock* inaspettati e che, pertanto, devono essere preservati. Analoghe raccomandazioni sono state adottate, per le banche *less significant*, da parte della Banca d'Italia¹⁹.

Queste prescrizioni – anche alla luce del tenore letterale delle stesse, nelle quali si utilizza il verbo raccomandare, che mal si attaglia ad una prescrizione cogente – non costituirebbero un vero e proprio divieto vincolante ed *enforceable*, in quanto l'unico limite alla distribuibilità avente tali caratteristiche sarebbe rappresentato dall'ammontare massimo di somme distribuibili (AML). Va rilevato, però, che anche le raccomandazioni a limitare la distribuzione dei dividendi, adottate nell'ambito delle misure di contrasto ai rischi collegati alla pandemia, parrebbero avere una portata sostanzialmente cogente, poiché l'unico caso in cui gli intermediari potranno legittimamente disattenderle (fornendo una motivata comunicazione all'autorità di vigilanza secondo il modello del *comply or explain*) è quando si ritengano legalmente vincolati a pagare i dividendi in forza di una deliberazione già approvata dall'assemblea²⁰. Ad ogni modo, può osservarsi che l'intervento delle autorità sulla distribuzione dei dividendi è pienamente coerente con la regola generale che inibisce la distribuzione degli utili da parte di quelle società bancarie che risultino sottocapitalizzate, imponendo loro di alimentare con tali somme il cd. *conservation buffer*²¹.

¹⁷ Tale raccomandazione si riferisce agli impegni irrevocabili di distribuzione dei dividendi relativi agli esercizi finanziari 2019 e 2020.

¹⁸ EBA, *Statement on dividends distribution, share buybacks and variable remuneration*, 31 marzo 2020.

¹⁹ Banca d'Italia, *Raccomandazione della Banca d'Italia sulla distribuzione di dividendi da parte delle banche italiane meno significative durante la pandemia da COVID-19*, 27 marzo 2020.

²⁰ Cfr. ASSONIME, *Emergenza COVID-19. Interventi delle autorità di vigilanza prudenziale in tema di distribuzione di dividendi e conseguenze sulle assemblee già convocate*, 2 aprile 2020.

²¹ Come evidenziato da G. GABBI, *Nuovo credito dai dividendi congelati dalle banche*, in lavoce.info, 31 marzo 2020, con analogo funzione di preservare i fondi propri delle banche ed evitare che questi siano distribuiti, la disciplina di fonte europea sulla vigilanza prevede la possibilità che gli intermediari siano tenuti a destinare alcune somme – al fine di tenere in considerazione anche gli scenari anti-ciclici – al *buffer* anticiclico. Le autorità di vigilanza di molti paesi europei hanno ora azzerato o comunque ridotto l'ammontare di quest'ultima riserva (che le banche italiane non avevano accantonato, essendo il valore del *countercyclical* già pari allo 0 %) al fine di liberare risorse consentendo agli intermediari di utilizzarle in questo momento negativo del ciclo economico. Ad esempio, la Banca di Francia, hanno ridotto il valore del *countercyclical* buffer dal 0,5 allo 0 %. Anche le autorità irlandese e lituana hanno ridotto allo 0 % tale *buffer*.

Le limitazioni all'acquisto di azioni proprie raccomandate dalle autorità di vigilanza non prevedono, invece, alcuna deroga, rimanendo l'esecuzione di tale operazione nella disponibilità del consiglio di amministrazione della banca anche successivamente all'approvazione da parte dell'assemblea. Non vi sarebbe, quindi, alcuna ragione di deroga alla regola generale del divieto di *buy back* di azioni per remunerare gli azionisti: mancherebbe, infatti, un qualsiasi vincolo legale idoneo ad imporre alla banca di perfezionare l'operazione, che la legittimerebbe a disattendere la raccomandazione dell'autorità di vigilanza.

Volendo evidenziare gli elementi comuni di questi interventi dell'autorità di vigilanza, quel che si coglie è che sotteso a queste misure vi è un approccio orientato alla flessibilità, tanto nell'attenuazione *ex ante* delle disposizioni rivolte ai soggetti vigilati, quanto *ex post* con riferimento agli *standard* impiegati nell'ambito della valutazione dei risultati della vigilanza e dei conseguenti provvedimenti da adottarsi. Pare, inoltre, opportuno evidenziare che i provvedimenti adottati dalle autorità di vigilanza – organi eminentemente tecnici – sono state poi seguite da iniziative degli organi politici dell'Unione, che condividono le medesime finalità.

Difatti, la Commissione Europea il 28 aprile 2020 ha approvato un complesso di misure definito "*banking package*" contenente 1) una proposta legislativa volta a modificare il Regolamento 575/2013 (CRR) e il Regolamento 2019/876 al fine di introdurre talune misure di "*quick fix targeted adjustments*" volte a fronteggiare specifici rischi che emergono dalla crisi da COVID-19²² e 2) una comunicazione interpretativa contenente raccomandazioni indirizzate a banche e a istituzioni di vigilanza, affinché facciano pieno uso della flessibilità prevista dalle regole prudenziali e contabili di fonte europea²³. Con tali iniziative è stato posto l'accento sul fatto che pur essendo le iniziative delle autorità di vigilanza e della *European Banking Authority* pienamente condivise dalla Commissione Europea, queste siano però ritenute insufficienti.

A tal riguardo, ribadendo la necessità di fare pieno uso della flessibilità consentita dalla disciplina normativa vigente, la Commissione Europea ha evidenziato che per fronteggiare con successo la crisi risulti necessaria l'approvazione di alcune modifiche relative a specifici aspetti della CRR (tra gli altri, la Commissione UE ha proposto modifiche relative ai criteri di calcolo della *expected credit loss* ai sensi dei principi IFRS9, al riconoscimento di un trattamento più favorevole per le NPE assistite da garanzia pubblica, alla posticipazione di un anno della disciplina del G-SII *leverage ratio buffer* introdotto dalla CRR2), che permettano di massimizzare la capacità degli intermediari di fare credito e di assorbire le perdite correlate alla diffusione del virus, senza mettere a repentaglio la stabilità dell'impresa bancaria.

²² Commissione Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 575/2013 and (EU) 2019/876 as regards adjustments in response to the COVID-19 pandemic*, COM(2020) 310 final 2020/0066 (COD), 28 aprile 2020.

²³ Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Interpretative Communication on the application of the accounting and prudential frameworks to facilitate EU bank lending. Supporting businesses and households amid COVID-19*, COM(2020) 169 final, 28 aprile 2020.

3. I criteri di valutazione degli NPLs e considerazioni sull'impiego dei principi IFRS9

In conseguenza della crisi è verosimile che un gran numero di prenditori si trovino in situazioni di difficoltà – temporanea e non – nella restituzione delle somme di cui sono debitori nei confronti del sistema bancario. Ciò determinerà l'obbligo per le banche, in applicazione della disciplina europea di riferimento, di considerare questi crediti come *non performing* con la conseguente necessità di effettuare accantonamenti di somme volte a coprire tali perdite probabili: dovranno, infatti, essere appostate maggiori rettifiche di valore, a seguito del deterioramento della qualità del credito, ma ciò impatterà anche sul calcolo dei requisiti patrimoniali degli istituti di credito²⁴.

Le autorità di vertice dell'ordinamento finanziario europeo hanno messo in evidenza come il momento di grave crisi che si sta affrontando imponga un ripensamento delle regole relative alla valutazione dei crediti deteriorati: la circostanza che un gran numero di prenditori attraverseranno momenti di difficoltà economica a cause della pandemia determinerà ritardi nei pagamenti e, talvolta, addirittura un vero e proprio stato di crisi o insolvenza per molte imprese che avrà sicure ripercussioni sull'adempimento delle obbligazioni di cui tali soggetti siano debitori²⁵. Conseguentemente,

²⁴ La classificazione di un credito come NPE produce conseguenze sul calcolo dei *ratios* patrimoniali in quanto incide tanto sull'ammontare dei *risk weighted assets* quanto sulla necessità di effettuare deduzioni dai fondi propri della banca.

²⁵ Un'ulteriore causa che appare idonea a determinare l'aumento dei crediti deteriorati detenuti dalle banche è riconducibile alla concessione di credito, in attuazione delle misure adottate dal Governo per sostenere le imprese in difficoltà nella fase dell'emergenza sanitaria, anche a soggetti non aventi un adeguato profilo creditizio. Infatti, ai sensi del cd. Decreto Liquidità, i finanziamenti di importo non eccedente i 25.000 euro (aumentato a 30.000 euro con la legge di conversione del 4 giugno 2020), concessi a professionisti e PMI, beneficiano di una garanzia pubblica per il 100 % del valore, che, tra le altre cose, dovrebbe consentire agli istituti di credito di facilitare le procedure di *screening* dei prenditori. È, però, evidente che la concessione di credito che non sia preceduta da un'adeguata valutazione del merito creditizio dei soggetti finanziati comporta gravi rischi per la stabilità degli intermediari, rappresentati anzitutto dall'incertezza sulla capacità dei prenditori di rimborsare le somme mutate, e potrebbe dar luogo ad un forte aumento delle *non performing exposures* detenute dalle banche.

Va detto, però, che – almeno sino ad ora – tali timori non hanno trovato riscontro nella prassi, in quanto la maggior parte delle banche ha continuato a svolgere le consuete verifiche sul merito creditizio delle imprese richiedenti i finanziamenti (anche quando siano rispettati i criteri di cui all'art. 13 comma 1 lett. m) del Decreto Liquidità e, perciò, il finanziamento sia integralmente garantito dal Fondo PMD). Siffatto comportamento delle banche risulta certamente idoneo a scongiurare che vengano finanziati soggetti non aventi un profilo creditizio adeguato - evitando così la proliferazione incontrollata di crediti in sofferenza - ma rende evidentemente più lunga e complessa la procedura per la concessione di finanziamenti di cui all'art. 13 comma 1 lett. m) del Decreto, tagliando fuori dalla possibilità di farvi ricorso quelle imprese che si trovino già in una situazione di particolare difficoltà. Giova, peraltro, chiarire che l'accesso alla garanzia del Fondo PMI è subordinata alla circostanza che il richiedente non avesse esposizioni classificate come sofferenze già prima della crisi sanitaria e, dunque, qualora la banca non svolgesse un'adeguata istruttoria rischierebbe poi di non poter escutere la garanzia pubblica.

tali crediti dovranno essere qualificati come deteriorati²⁶ e le banche dovranno svalutarli.

È evidente, quindi, che qualificare un credito come *non performing exposure* non sia privo di conseguenze: assume, infatti, rilevanza tanto ai fini delle segnalazioni di vigilanza a cui sono tenute le banche quanto con riferimento ai requisiti patrimoniali prudenziali posti dalla CRR. A ciò si aggiunga che la valutazione di un credito come NPE incide anche sulla predisposizione dei bilanci bancari in conformità ai principi IFRS 9²⁷.

A tal riguardo l'EBA, in coordinamento con l'ESMA²⁸, ha chiarito che la natura dei principi contabili IFRS9 risulta di per sé idonea a rappresentare in modo sufficientemente fedele le dinamiche e i rischi collegati alla pandemia, anche tenendo conto degli interventi di garanzia statali²⁹, essendo tali principi contabili basati su una valutazione di lungo periodo delle perdite attese, con una modalità di calcolo della copertura delle perdite su crediti operata secondo criteri di valutazione prospettici (*forward-looking*)³⁰. Ciò che desta preoccupazione è la circostanza che l'applicazione dei criteri per la quantificazione delle perdite attese sui crediti (*expected credit loss* - ECL), di cui agli IFRS 9, potrebbe comportare – automaticamente - un aumento significativo degli accantonamenti delle banche per (possibili) perdite su crediti di cui siano titolari, riducendo così la loro capacità di concedere prestiti alla clientela. È stata, perciò, raccomandata l'adozione di modalità di valutazione degli NPLs

Proprio la complessità delle procedure per la concessione di tali finanziamenti è stata oggetto di numerose critiche da parte dell'opinione pubblica, come evidenziato anche in A. BOITANI-L. BRUCATO-M. GIANNANTONIO, *Garanzie bancarie, l'emergenza deve cambiare le regole*, in *lavoce.info*, 12 maggio 2020. E dunque, al fine di snellire le procedure burocratiche, la legge di conversione del Decreto Liquidità ha previsto che l'accertamento svolto dalla banca circa il possesso da parte del richiedente dei requisiti ex art. art. 13 comma 1 lett. m) debba essere sostituito da un'autodichiarazione resa dall'impresa. Tale semplificazione delle procedure rende nuovamente attuali le preoccupazioni sulla possibilità che non venga effettuata una adeguata valutazione del merito creditizio del prestatore e che da ciò derivino rischi per la solidità dei bilanci bancari.

²⁶ Quella dei crediti deteriorati (*Non performing exposures*) è una categoria molto ampia, all'interno della quale vi rientrano le esposizioni scadute (*past due*), le inadempienze probabili (*Unlikely to pay* - UTP) e le sofferenze (*non performing loans* - NPL). Si veda sul punto F. CAPRIGLIONE, *La problematica dei crediti deteriorati*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2019, suppl. n. 2, 1 e ss.

²⁷ Cfr. G. GARESIO, *Alla ricerca della liquidità perduta*, in M. Irrera (a cura di), *Il diritto dell'emergenza: profili societari, concorsuali, bancari e contrattuali*, Torino, 2020, 130.

²⁸ ESMA, *Public statement. Accounting implications of the COVID-19 outbreak on the calculation of expected credit losses in accordance with IFRS 9* (ESMA32-63-951), 25 marzo 2020.

²⁹ EBA, *Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID- 19 measures*, 25 marzo 2020.

³⁰ Il modello basato sulle *Expected Credit Loss* (ECL) previsto dai principi contabili IFRS 9 impone agli intermediari di misurare le perdite attese considerando le informazioni a propria disposizione con un approccio *forward-looking*, così che la valutazione effettuata esprima un importo obiettivo e ponderato in base alle effettive probabilità di inadempimento. A tal fine, si dovrà valutare i possibili scenari che si potrebbero realizzare, tenuto conto delle informazioni ragionevoli e dimostrabili che sono disponibili alla data di riferimento del bilancio relative a eventi passati, condizioni attuali e previsioni delle condizioni economiche future (cfr. IFRS 9, paragrafo 5.5.17).

che non siano eccessivamente pro-cicliche, così da evitare che gli istituti di credito siano obbligati ad effettuare accantonamenti di ingenti somme al fine di coprire le possibili perdite future, che ne ingesserebbero l'operatività limitandone l'attività sul mercato. Proprio per evitare questa conseguenza dannosa, risulta necessario che le banche adottino un approccio proattivo nella gestione dei crediti deteriorati, al fine di mantenere capitale libero da impiegare nella propria attività caratteristica³¹.

Ci si interroga però se ciò sia sufficiente, in quanto l'enorme mole di crediti che presumibilmente risulterà "all'incaglio" appare idonea, a prescindere da quali siano i criteri impiegati per la valutazione dei crediti e la loro gestione, ad inibire l'attività *core* delle banche, appesantendone i bilanci. Nella consapevolezza delle difficoltà operative che la gestione di questa grande quantità di NPL potrebbe determinare per le banche, è stata ipotizzata anche la creazione di una *bad bank* europea per la gestione dei crediti deteriorati³².

Anche al fine di gestire situazioni di crisi come quella attuale, i principi IFRS 9 prevedono una modalità di calcolo della *expected credit loss* che impone all'intermediario di applicare criteri di valutazione non meramente meccanici ma basati su regole di giudizio flessibili che ben potranno essere applicate anche per determinare l'ammontare degli accantonamenti necessari per far fronte ad una situazione eccezionale quale è la crisi derivante dalla diffusione del COVID-19. È anche per questo che la Commissione Europea ha chiaramente dichiarato di aspettarsi che le banche utilizzino i margini di flessibilità previsti dai principi IFRS 9 per mitigare l'impatto del COVID-19 sugli accantonamenti per le ECL senza che venga minata la fiducia degli investitori.

Ad ogni modo, la valutazione da parte delle banche sulla sussistenza di un aumento significativo del rischio di credito (SICR) dovrebbe essere basata sulla durata residua delle attività finanziarie interessate dando peso, anzitutto, agli scenari basati su prospettive macroeconomiche stabili di lungo termine. Va detto, però, che in ragione della straordinarietà della crisi da COVID-19³³ risulta assai difficile per le banche ottenere informazioni sufficientemente accurate e verosimili per elaborare scenari prospettici affidabili necessari per determinare i valori del SICR e, quindi, in questa situazione gli intermediari dovrebbero basare le proprie previsioni sugli scenari ma-

³¹ Cfr. M. PELLEGRINI, *L'azione dei global regulators sui crediti deteriorati*, in Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 2019, 223.

³² M. ARNOLD-J. ESPINOZA, *ECB pushes for eurozone bad bank to clean up soured loans*, in Financial Times del 19 aprile 2020. Si tratta, peraltro, di un'iniziativa che incontrerebbe molte difficoltà, anche tecniche, di realizzazione poiché la disciplina della direttiva BRRD prevede che presupposto per la creazione di una *bad bank* sia l'apertura della procedura di risoluzione dell'intermediario.

³³ Si tratta, infatti, di una crisi determinata da una pandemia che ha colpito tutti i continenti, con un conseguente shock che interessa sia il lato dell'offerta sia quello della domanda e che viene veicolato con una molteplicità di canali di trasmissione alle attività produttive. È significativo sottolineare che il blocco della produzione è da imputarsi non ad una scarsità della domanda quanto piuttosto ai provvedimenti amministrativi di contenimento della pandemia. Si veda, a tal proposito, la A. LOCARNO – R. ZIZZA, *Previsioni ai tempi del coronavirus*, cit.

croeconomiche stabili a lungo termine, come raccomandato dalla BCE³⁴.

Ulteriore interrogativo, dalla cui soluzione dipenderà l'ammontare di risorse che le banche saranno tenute ad accantonare è se le moratorie³⁵, concesse dalle singole banche o disposte per legge, aventi ad oggetto crediti bancari, debbano essere considerate "modifiche sostanziali" ai sensi degli IFRS 9. In applicazione dei criteri posti dai principi contabili internazionali, non dovrebbe esserci alcun automatismo in questo senso e, dunque, le banche saranno chiamate ad operare un giudizio che tenga conto delle caratteristiche specifiche della moratoria per determinare se questa comporti – in concreto – una modifica sostanziale ai sensi degli IFRS9, tale quindi da giustificare una valutazione di maggiore rischio e da imporre alla banca di effettuare apposti accantonamenti per far fronte alle possibili perdite. A tal riguardo, un criterio fornito dall'EBA³⁶ è quello della specificità dei destinatari: fintanto che le moratorie non si riferiscano specificamente ad un prestatore, ma ad un ampio ventaglio di classi di prodotto o clienti, non dovranno classificarsi automaticamente come misure di tolleranza (*forbearance measures*) ai sensi degli IFRS9, pur restando fermo l'obbligo per i finanziatori di valutare la qualità del credito dell'esposizione che benefici di tali misure, valutando così le situazioni di eventuale *unlikeness to pay* dei soggetti finanziati. Ciò che rileva, a questi fini, è che le garanzie sui prestiti non aumentano né riducono il rischio di inadempimento del mutuatario, ma riducono l'ammontare delle perdite su crediti se effettivamente si dovesse verificare un'inadempimento del mutuatario e di questa circostanza non potrà non tenersi conto nel calcolare l'ammontare delle perdite su crediti previste. Si tratta, dunque, di misure che non incidono sulla probabilità di inadempimento, ma sulla probabilità di perdita. Le misure di vigilanza adottate recentemente dalla BCE in risposta ai rischi derivanti dalla diffusione del coronavirus vanno proprio nella direzione qui tratteggiata. Tra le altre, infatti, è stato previsto che in ragione della situazione attuale di incertezza derivante dalla diffusione del virus le banche potranno dare un maggiore peso all'*outlook* (stabile) di lungo termine, anche tenendo in considerazione le misure di alleggerimento adottate dalle autorità pubbliche (tra cui possono annoverarsi le moratorie dei pagamenti). Nel realizzare tali previsioni, gli intermediari dovranno considerare la natura dello *shock* economico e la circostanza che gli effetti del COVID-19 (si presume) saranno temporanei. Ad ogni modo, fondamentale sarà assicurare l'individuabilità nell'ambito del bilancio delle banche delle attività deteriorate

³⁴ ECB *Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus*, 20 marzo 2020.

³⁵ Come già accennato, il decreto "Cura Italia", tra l'altro, ha previsto alcune ipotesi di moratoria: la sospensione, al ricorrere di determinate condizioni, dell'obbligo di rimborso dei finanziamenti erogati alle imprese (art. 54) e dei mutui stipulati per l'acquisto della prima casa (art. 56). Viene così imposto alle banche creditrici l'obbligo di concorrere – mediante una temporanea sospensione delle obbligazioni pecuniarie – alla realizzazione delle istanze di tutela delle popolazioni colpite dalla crisi sanitaria ed economica.

³⁶ EBA, *Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures*, 25 marzo 2020.

in conseguenza alla crisi sanitaria, così da consentire la migliore gestione di questi crediti e anche al fine di quantificare le conseguenze economiche della pandemia. Difatti, con quest'ultimo angolo visuale, la coerenza e la comparabilità tra i criteri di valutazione del rischio costituisce una pre-condizione per le banche e per gli organi di vigilanza per valutare gli effetti della crisi.

E dunque, con riferimento ai presupposti per la qualificazione dei crediti destinatari di garanzie pubbliche, è solo in seguito all'escussione delle garanzie pubbliche che le banche dovranno classificare i debitori come "*unlikely to pay*", non invece quando tale garanzia sia concessa. Perciò, le banche potranno evitare di svalutare tali crediti e non saranno tenute ad effettuare alcun accantonamento per i primi 7 anni successivi alla classificazione delle esposizioni come *non-performing*, avendo la BCE esteso – in ragione della solidità delle garanzie che le assistono – alle esposizioni che beneficiano di una garanzia pubblica il trattamento preferenziale accordato agli NPL garantiti o assicurati dalle agenzie di credito all'esportazione. In tal modo, alle banche sarà garantita la possibilità, per un arco temporale sufficientemente lungo, di operare sul mercato senza essere ingessata dalla necessità, nell'immediato, di effettuare accantonamenti per far fronte alle possibili perdite determinate dall'inadempimento dei prenditori.

Orbene, pur potendo la disciplina vigente (pre-vigente rispetto alla crisi sanitaria) dei crediti deteriorati fornire alcuni strumenti utili a fronteggiare i rischi derivanti dalla diffusione del COVID-19, non per questo può considerarsi sufficiente. E, dunque, con la consapevolezza della necessità di dover assicurare una più rapida ed efficiente reazione in circostanze eccezionali, l'EBA ha raccomandato alla Commissione europea che le sia in futuro concesso un mandato per meglio disciplinare l'obbligo per gli intermediari di svolgere una valutazione prudente dei crediti, al ricorrere di situazioni straordinarie ed eccezionali, così da poter sviluppare un approccio valido e generale per affrontare le (future) situazioni di grave perturbazione del mercato³⁷. La BCE, così come anche le autorità nazionali, ha poi annunciato l'adozione di specifiche misure relative ad ispezioni delle banche che avrebbero dovuto avere luogo nel periodo coincidente con la diffusione della pandemia. Si tratta di provvedimenti da concordarsi caso per caso con i singoli intermediari, volti ad evitare – il più possibile – che le attività di vigilanza possano intralciare l'operatività dei soggetti vigilati³⁸. Tali limitazioni attengono sia alla vigilanza *on site* sia quella *off site*: la prima risulta, infatti, incompatibile con le stringenti limitazioni alla circolazione delle persone imposte nel periodo della massima diffusione della pandemia; peraltro, le ulteriori attività e adempimenti richiesti in tali circostanze avrebbero aggravato l'operatività

³⁷ EBA, *Final draft Regulatory Technical Standards. On prudent valuation under Article 105(14) of Regulation (EU) No 575/2013* (Capital Requirements Regulation – CRR), EBA/RTS/2020/04, 22 aprile 2020.

³⁸ In particolare, quanto alle modalità di svolgimento delle attività di vigilanza ispettiva, non è stata introdotta una regola generale, bensì le autorità hanno previsto che i *joint supervisory teams* prendano contatto con ciascuna banca vigilata al fine di valutare l'impatto della *timeline* delle ispezioni e degli altri adempimenti nell'operatività di ciascun intermediario.

degli intermediari, già messi a dura prova dalle vicende collegate alla diffusione del virus. Quanto alla vigilanza ispettiva *off site*, si è deciso di rimodularla in modo da renderne lo svolgimento maggiormente compatibile con la fase emergenziale³⁹.

4. Posticipazione degli *stress test* sulle banche e gli interventi di terzo pilastro

Gli interventi delle autorità di vigilanza microprudenziale fin qui esaminati, attinenti perlopiù al secondo pilastro, non sono di certo rimasti isolati ma costituiscono un tassello della più ampia risposta istituzionale attuata, in Europa e a livello internazionale, con grande celerità sebbene in modo alluvionale in ragione della rapida evoluzione della pandemia globale e dei dati sanitari ed economici via via disponibili. Tra gli interventi della *European Banking Authority*, assume rilievo la decisione di posticipare gli *stress tests* che avrebbero dovuto avere luogo nel corso del 2020, al fine di permettere alle banche di concentrarsi sulle attività *core*, limitandosi ad effettuare nell'anno in corso solamente una valutazione circa i livelli di trasparenza relativi alla qualità degli *assets* e alle esposizioni delle banche. In linea con l'impegno di preservare l'operatività delle banche, l'EBA ha quindi deciso di annullare l'esercizio QIS basato sui dati di giugno 2020, come comunicato con la dichiarazione del 25 marzo 2020⁴⁰.

Quanto, poi, agli interventi relativi al cd. terzo pilastro, proprio per consentire alle banche di concentrare le proprie risorse in un'efficace risposta all'emergenza, l'EBA ha permesso alle autorità di vigilanza di posticipare le scadenze di alcuni rilevanti adempimenti informativi al mercato⁴¹, senza per questo trascurare l'esigenza che il mercato sia tempestivamente reso edotto della situazione patrimoniale e gestionale delle banche. Invero, la dichiarazione dell'EBA del 12 marzo 2020 fa esplicito riferimento alla possibilità che le autorità competenti e le autorità di risoluzione delle crisi lascino agli istituti di credito un certo margine di manovra per quanto riguarda le date di trasmissione per alcune sezioni dell'informativa prudenziale, senza per questo mettere a rischio l'accesso alle informazioni necessarie per monitorare da vi-

³⁹ Più specificamente, la BCE ha posticipato di sei mesi la scadenza prevista per adottare le azioni rimediali imposte in conseguenza delle ispezioni *on site*, alle investigazioni correlate ai modelli interni di controllo e all'analisi mirata degli stessi (i cd. TRIM). D'altra parte, è stato annunciato il rinvio di sei mesi delle decisioni relative ai TRIM, così come dell'invio di lettere di *follow-up* e delle decisioni relative ai modelli interni che non siano state ancora comunicate alle banche. A ciò si aggiunga la proroga di sei mesi dei termini per la verifica della *compliance* con la *quality supervisory review* nonché delle misure di valutazione da effettuarsi nell'ambito del SREP.

⁴⁰ *EBA provides clarity to banks and consumers on the application of the prudential framework in light of COVID-19 measures*, 25 marzo 2020.

⁴¹ *EBA, Statement on supervisory reporting and Pillar 3 disclosures in light of COVID-19*, 31 marzo 2020.

cino la situazione finanziaria e prudenziale degli istituti. È, infatti, chiaro che l'affidabilità dei dati disponibili risulta fondamentale nell'attuale situazione di crisi, al fine di valutare il potenziale impatto dell'epidemia sull'economia nel prossimo futuro. Proprio sulla scorta di tale considerazione è stato lasciato alle autorità competenti il compito di valutare in che misura un ritardo nella presentazione dei dati possa essere giustificato dalle circostanze straordinarie. Le autorità competenti potrebbero, quindi, ritenere di non poter giustificare il ritardo nella condivisione di determinate informazioni e addirittura – in ossequio al *risked-focus approach* – ritenere necessaria la pubblicazione di informazioni supplementari con riferimento all'informativa prudenziale funzionali a dare correttamente evidenza al mercato degli specifici profili di rischio legati alla diffusione del COVID-19. In generale, alle banche è stato concesso fino a un mese supplementare per la presentazione dei dati richiesti, pur rimanendo in capo all'autorità di vigilanza il compito di definire le tempistiche precise per la comunicazione di tali informazioni⁴².

L'EBA si è poi impegnata a favorire una rendicontazione più efficiente da parte delle banche, invitando le autorità competenti a prestare particolare attenzione alle richieste di dati *ad hoc* inviate agli istituti, che assumono una grande rilevanza nel contesto attuale: la pandemia ha, infatti, fatto scattare specifiche esigenze di informazione che non risultano pienamente soddisfatte con i soli dati comunicati regolarmente. Nella situazione di crisi causata dall'epidemia, si impone dunque alle autorità competenti di tenere in considerazione le difficoltà, determinate dall'emergenza sanitaria, che gli istituti potranno incontrare nella predisposizione della relazione di terzo pilastro (informativa al pubblico *Pillar 3*) nel rispetto delle tempistiche di pubblicazione ordinariamente applicabili. Le autorità potranno, così, avvalersi - eventualmente - della flessibilità concessa dall'articolo 106, comma 1 lettera a) della direttiva CRD IV nella fissazione dei termini per la pubblicazione di tali documenti. Ad ogni modo, qualora gli istituti prevedano che la pubblicazione delle loro relazioni del terzo pilastro subirà un ritardo, sono tenuti a informare le autorità competenti e gli altri soggetti interessati in merito al ritardo, alle ragioni di questo e, per quanto possibile, alla data di pubblicazione prevista.

⁴² Con riferimento ad alcuni specifici adempimenti, in Italia la citata eccezione alla tempestiva presentazione dei documenti informativi non è stata estesa alle informazioni relative all'indice di copertura della liquidità (LCR), alle metriche di monitoraggio aggiuntive (ALMM) e ai set di dati individuati come prioritari dall'autorità competente, rispetto ai quali viene ritenuta prioritaria. Quanto, poi, alle tempistiche per la trasmissione dei dati sui *funding plans* è stata concessa una proroga di due mesi rispetto alla scadenza regolamentare, mentre per le segnalazioni non armonizzate, la Banca d'Italia non ha ritenuto di concedere proroghe.

5. Conclusioni

L'approccio delle autorità di vigilanza, che emerge con chiarezza dalle misure adottate finora (oltreché dalle dichiarazioni pubbliche dei propri vertici)⁴³ è volto a permettere alle banche di utilizzare il capitale liberato in conseguenza dei loro interventi al fine di supportare l'economia reale. Tra i provvedimenti adottati, ve ne sono alcuni, quali ad esempio quelli di *capital relief*, che sembrano porsi – a prima vista – in contraddizione con gli approcci adottati per far fronte alle più recenti crisi economiche (tra tutte quella del 2008, a seguito della quale sono state approvate le più rigorose misure di vigilanza di Basilea 3), in quanto non impongono alle banche di rafforzare il proprio patrimonio e accantonare ulteriori riserve per far fronte a possibili perdite, ma sono volte ad incentivare la piena operatività degli intermediari anche mediante l'impiego dei *buffers* di liquidità.

D'altra parte, è chiaramente individuabile un'ulteriore finalità delle misure intraprese: evitare la fuoriuscita di risorse dal sistema bancario. Nella consapevolezza che i fondi propri delle banche costituiscono uno strumento fondamentale al fine di assorbire le possibili perdite – assai probabili in un periodo di incertezza come quello attuale – è stato raccomandato alle banche di non distribuire dividendi ai propri azionisti né di riacquistare azioni per remunerare gli azionisti. Anche l'invito rivolto alle banche dall'EBA e dal presidente del Consiglio di vigilanza della BCE ad adottare un approccio conservativo per il pagamento della parte variabile della remunerazione si pone in questo solco. È, infatti, più che mai essenziale che tutte le risorse a disposizione delle banche siano impiegate per rafforzare la solidità delle banche, la loro capacità di prestito e quindi, in ultima analisi, per sostenere i loro clienti.

La straordinarietà degli eventi occorsi ha avuto un evidente impatto anche sullo strumentario impiegato dalle autorità di vigilanza per fronteggiarli, rispetto al quale occorre svolgere un ulteriore rilievo. Molte delle misure – spesso aventi un'ampia portata – sono state annunciate mediante la pubblicazione di comunicati stampa, ritenendo questo strumento più agile ed efficace, nel contesto emergenziale, rispetto a quelli normativi o propriamente provvedimenti⁴⁴. Si è così riconosciuto il ruolo centrale della rapida e puntuale comunicazione al mercato delle iniziative intraprese, relegando ad un ruolo di secondo piano le misure formali adottate nei confronti dei soggetti vigilati.

Nella consapevolezza che le sfide economiche poste dalla pandemia COVID-19 possono essere superate solo con una stretta collaborazione tra attori pubblici e privati,

⁴³ Cfr. BCE, *How European Banking Supervision can help fight the economic consequences of the coronavirus outbreak in Europe*, Opinion piece by Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board of the ECB, pubblicato su *Jornal de Negocios* del 31 marzo 2020.

⁴⁴ B.P.M. JOOSEN, *Balancing macro- and micro-prudential powers in the SSM during the COVID-19 crisis*, in C. V. Gortsos-W.G. Ringe (a cura di), *Pandemic Crisis and Financial Stability*, European Banking Institute, maggio 2020, 340.

anche il Parlamento europeo, con risoluzione del 17 aprile⁴⁵ ha esortato il settore bancario a svolgere un ruolo proattivo in questa crisi, mentre i ministri delle Finanze dell'UE, con dichiarazione adottata il 16 aprile scorso⁴⁶ hanno invitato il settore bancario a sostenere le famiglie e le imprese colpite dall'epidemia di COVID-19, con l'obiettivo di garantire la continuità delle attività. In tale contesto, le misure di alleggerimento – anche quelle adottate dalle autorità nazionali abbassando i requisiti patrimoniali macroprudenziali dei *buffers* prudenziali – dovrebbero permettere alle banche di utilizzare le riserve di capitale per mantenere l'erogazione di prestiti all'economia reale e – date le circostanze eccezionali – i mercati non dovrebbero stigmatizzarne l'utilizzo. Allo stesso modo, le azioni del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico sono state orientate, anzitutto, a fornire una risposta di *policy* efficace ed omogenea per tutti i settori e in tutti i paesi garantendo – allo stesso tempo – che le necessarie azioni macroprudenziali nazionali non causino ricadute negative e non incidano negativamente sul mercato unico dell'UE e sulla parità di trattamento al suo interno; il secondo principio a cui sono ispirate le misure adottate dal CERS è, invece, quello di utilizzare la flessibilità prevista dagli standard normativi esistenti, come l'attenuazione dei requisiti di capitale per le banche annunciato dalla vigilanza bancaria europea.

Una chiave di lettura delle misure di vigilanza adottate per fronteggiare i rischi correlati alla pandemia da COVID-19 si può trarre dalle dichiarazioni dei vertici della *Banking Supervision* della BCE secondo cui, a differenza della crisi del 2008, le banche non sono la fonte del problema ma piuttosto sono chiamate ad essere parte della soluzione. E perciò le misure di *mitigation* adottate dalle autorità di vigilanza sono volte a permettere alle banche di finanziare famiglie e imprese, nonché ad aumentare la capacità degli istituti di credito di assorbire le perdite che potrebbero subire in questo periodo⁴⁷. Proprio con tali scopi, le autorità di vigilanza prudenziale hanno chiesto ai soggetti vigilati di attenuare il più possibile la prociclicità insita nei modelli di accantonamento per perdite su crediti sviluppati secondo i principi contabili internazionali IFRS 9. In questo modo si eviterà che la volatilità delle valutazioni dei crediti abbia un impatto significativo sul capitale delle banche e sul loro conto economico.

Tirando le fila del discorso fin qui svolto, *fil rouge* degli interventi emergenziali analizzati sembrerebbe, dunque, essere quello di favorire la piena operatività delle banche, consentendo loro di fornire massimo supporto al mercato poiché la stabilità dello stesso sarebbe minata in modo ancora più grave qualora venisse imposto agli istituti di credito di accantonare risorse per far fronte a possibili rischi futuri anzi-

⁴⁵ *European Parliament resolution of 17 April 2020 on EU coordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences* (2020/2616(RSP)).

⁴⁶ *Statement of EU ministers of finance on continuing bank lending and on maintaining a well-functioning insurance sector amid the COVID-19 pandemic*, 16 aprile 2020.

⁴⁷ BCE, *How European Banking Supervision can help fight the economic consequences of the coronavirus*, cit.

ché impiegarle nel finanziamento di imprese e famiglie. La principale sfida per le autorità di vigilanza posta dalla crisi da coronavirus consiste, infatti, nel preservare l'attività di concessione del credito delle banche senza mettere in pericolo la loro solidità patrimoniale. È per contemperare tali configgenti esigenze che la concessione di flessibilità con riferimento ai requisiti di capitale dovrà andare di pari passo all'adozione di strumenti che garantiscano la conservazione del capitale.