

Giugno 2020

COVID-19: le iniziative delle autorità di vigilanza prudenziale europee e nazionali

Alessio Azzutti, Hamburg University

1. Premessa

Questo scritto intende passare in rassegna l'insieme delle decisioni e misure politiche intraprese dalle autorità europee responsabili della vigilanza prudenziale sul settore bancario al fine di promuovere il rilancio dell'economia attraverso il sistema creditizio in un momento di grave difficoltà ed incertezza.

A livello europeo, l'insieme delle misure già attivate, così come quelle ancora in via di approvazione, risponde prima di tutto alla necessità di riconoscere la natura straordinaria dell'attuale situazione di emergenza, ma anche all'impossibilità di poter preventivare tutti i costi causati dalla pandemia, in termini sociali prima che economici. Essenzialmente esse mirano a limitare gli effetti di ricaduta sul Mercato Unico, offrendo una maggiore flessibilità interpretativa di alcune disposizioni della vigente normativa in tema di vigilanza prudenziale. Ciò, al fine di garantire che gli operatori continuino a svolgere il proprio ruolo istituzionale, vale a dire l'erogazione del credito, la provvigione di liquidità e capitale necessari a sostenere l'economia reale in un momento di emergenza e rinnovata incertezza sul futuro. In questo modo, le autorità europee riconoscono al sistema bancario un ruolo di primo piano e responsabilità nella ricostruzione delle economie europee post-COVID-19.

L'insieme delle politiche e strumenti sinora attivati in risposta alla crisi ed a sostegno del sistema bancario possono essere ricondotte a quattro livelli istituzionali ben distinti. Per primi, troviamo i poteri esecutivi dei singoli Paesi Membri, ognuno dei quali alle prese col contenimento degli effetti della pandemia sulle proprie economie nazionali, e la Commissione Europea, chiamata invece a garantire un approccio armonioso a livello dell'Unione. Accanto troviamo le autorità di regolamentazione bancaria internazionali, come il Comitato di Basilea presso la *Bank of International Settlements* ('BIS'), ed europea, cioè l'Autorità Bancaria Europea ('ABE'), e la Banca Centrale Europea ('BCE') che è anche a capo del Meccanismo Unico di Vigilanza ('MUV') bancaria condotto assieme alle autorità nazionali competenti dei singoli Paesi Membri.

2. Le misure dei singoli Paesi Membri e della Commissione Europea

Al livello dei singoli Paesi Membri, tre diversi strumenti sono stati attivati al fine di facilitare le attività di finanziamento aziendale con strumenti di debito: (i) le *moratorie* per i debitori più vulnerabili (ad es. i consumatori e le PMI) sui pagamenti di quote capitale ed interessi per finanziamenti già attivati, (ii) le *garanzie statali* sulla concessione di nuovi prestiti bancari e (iii) aiuti di stato sotto forma di *tassi di interesse agevolati*, per nuovi finanziamenti erogati da istituti di credito o per mezzo di enti finanziari pubblici. Tali misure sono state pensate ed elaborate alla luce delle mutate e crescenti esigenze di liquidità delle imprese europee a seguito della pandemia. Infatti, le ordinarie attività commerciali in diversi settori dell'economia sono state messe a dura prova o addirittura del tutto sospese come conseguenza immediata delle misure di restrizione sulla libertà di circolazione delle persone adottate in gran parte dei paesi UE.¹

Al fine di evitare risposte frammentarie tra i Paesi Membri, cosa che rischierebbe del resto di mettere in discussione gli obiettivi comuni del Mercato Unico, la Commissione – e precisamente la divisione interna responsabile delle politiche antitrust dell'Unione (il 'DG IV – Competizione') – ha affrancato queste iniziative con l'emanazione, il 19 marzo, del c.d. 'Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19'². Con tale decisione, la Commissione ha di fatto dato il via libera alle suddette misure di aiuti di stato attivate all'interno di un gran numero di Paesi Membri, seppur nel rispetto dei massimali di aiuto previsti dalla stessa Commissione, per porre rimedio agli effetti della pandemia e così limitare i danni economici che necessariamente conseguiranno.³ Tra le altre iniziative attivate dalla Commissione, i cui effetti si manifesteranno sulla salute del sistema bancario europeo e la abilità di quest'ultimo di servire la ricostruzione economica in Europa a seguito della

¹ Per un'analisi delle misure adottate dal governo italiano, si veda Anna Toniolo, 'Covid-19: garanzia pubblica sui prestiti bancari alle pmi e conversione in finanziamenti a fondo perduto. Un confronto tra Italia e US' (*Dirittobancario.it*, 14 Maggio 2020), <<http://www.dirittobancario.it/content/covid-19-garanzia-pubblica-sui-prestiti-bancari-alle-pmi-e-conversione-finanziamenti-fondo-perduto-un-confronto>>; per il caso olandese, si veda Francesco Petrosino, 'Covid-19: le misure a sostegno delle imprese nell'esperienza olandese. Le disposizioni dei regolamenti ministeriali' (*Dirittobancario.it*, 13 Maggio 2020), <<http://www.dirittobancario.it/news/interventi-normativi/covid-19-le-misure-sostegno-delle-imprese-nell-esperienza-olandese-le-disposizioni-dei-regolamenti>>; per il caso spagnolo, si veda Giorgio Mattarella, 'COVID 19: le disposizioni adottate dal Governo spagnolo', (*Dirittobancario.it*, 5 Maggio 2020), <<http://www.dirittobancario.it/content/covid-19-le-disposizioni-adottate-dal-governo-spagnolo>>; per il caso tedesco, invece, si veda Aldo Angelo Dolmetta, Ugo Malvagna, Piergiuseppe Spolaore e Sara Giacomini, 'COVID-19: le disposizioni della legge tedesca', <<http://www.dirittobancario.it/content/covid-19-le-disposizioni-della-legge-tedesca>> (*Dirittobancario.it*, 21 aprile 2020)

² Commissione Europea, 'Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19' (Comunicazione), 19 marzo 2020, 2020/C 91 I/01. Da notare che il testo ha subito due emendamenti, si veda in merito Commissione Europea, 'Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19' (Comunicazione), 3 aprile 2020, 2020/C 112 I/01, e Commissione Europea, 'Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak' (Comunicazione), 8 maggio 2020, C(2020) 3156 final.

³ Concetta Brescia Morra, 'Lending activity in the time of coronavirus' In: Christos Gortsos & Wolf-Georg Ringe (eds.), *Pandemic Crisis and Financial Stability* (EBI Online, May 2020), pag. 394, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3607930>.

pandemia COVID-19, merita una menzione il nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione durante l'emergenza (c.d. SURE).

3. Le misure delle autorità di regolamentazione e vigilanza prudenziale bancaria.

Nel momento in cui il futuro di quasi tutti i settori dell'economia europea risulta sempre più incerto, minacciando gravi ripercussioni sui tassi di occupazione e quindi sulle generali condizioni di vita dei cittadini, il sistema bancario e la sua funzione di erogazione di finanziamento all'economia reale diventano di fondamentale importanza per garantire la resilienza delle economie europee. Proprio in tale spirito, dunque, sono da rilevare le iniziative – primamente sotto forma di raccomandazioni o di altre tipologie di 'soft-law' – promosse dalle autorità regolamentari sovranazionali internazionali (BIS) ed europee (ABE e BCE).

3.1 Il Comitato di Basilea

A livello internazionale, è stato raggiunto l'accordo generale di allentare alcuni dei requisiti patrimoniali di vigilanza affinché le banche possano smobilizzare importanti risorse da destinare all'economia reale. Con comunicato stampa⁴ del 20 marzo 2020, infatti, i rappresentanti delle banche centrali e autorità di vigilanza bancaria delle maggiori economie mondiali, riuniti sotto il c.d. *Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria* (CBVB), hanno ribadito la vitale importanza del ruolo del sistema bancario e, al contempo, hanno espresso tutto il proprio consenso verso le misure adottate finora da governi e autorità di supervisione al fine di garantire la stabilità del sistema finanziario. Lo stesso CBVB ha inoltre invitato i paesi membri a ricorrere a tutta la flessibilità interpretativa concessa all'interno dell'attuale quadro normativo di vigilanza bancaria, permettendo così agli istituti di credito di smobilizzare tutte quelle riserve di capitale e di liquidità destinate ad essere utilizzate in periodi di stress. In particolare, si fa riferimento ai c.d. 'buffer di conservazione del capitale', 'buffer di capitale anticiclico', 'buffer di liquidità per le banche di rilevanza sistemica' e, infine, anche allo *stock* di attività liquidate di alta qualità (HQLA). Mentre quest'ultime sono destinate a soddisfare temporanee richieste di liquidità, i *buffer* di capitale sono pensati per servire l'economia reale ed assorbire eventuali perdite dovute alla crisi, piuttosto che servire discrezionali distribuzioni di utili che poco avrebbero a che fare con il garantire la resilienza del sistema economico europeo. In data 27 marzo 2020, sempre per mezzo di comunicato stampa,⁵ il CBVB ha altresì annunciato il rinvio di un anno del calendario di attuazione degli standard di Basilea III⁶ e delle disposizioni transitorie di accompagnamento, così come le date di attuazione del nuovo quadro normativo sul trattamento del rischio di mercato e degli obblighi di informativa.

⁴ CBVB, 'Basel Committee coordinates policy and supervisory response to Covid-19' (Comunicato stampa, 20 marzo 2020), <<https://www.bis.org/press/p200320.htm>>.

⁵ CBVB, 'Governors and Heads of Supervision announce deferral of Basel III implementation to increase operational capacity of banks and supervisors to respond to Covid-19' (Comunicato stampa, 27 marzo 2020), <<https://www.bis.org/press/p200327.htm>>.

⁶ Per maggior informazioni sullo schema internazionale di regolamentazione delle banche (Basilea III), si veda la pagina istituzionale di BIS, <<https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>>.

Tuttavia, è con il documento⁷ del 3 aprile 2020 che il CBVB ha inteso fornire maggiore chiarezza sull'interpretazione delle misure straordinarie attivate dai vari governi alla luce del quadro normativo vigente in materia di vigilanza prudenziale. Con tale iniziativa, dunque, il CBVB ha comunicato ulteriori orientamenti tecnici che gli istituti di credito sono chiamati a seguire nel trattamento contabile degli aiuti di stato, attivati all'interno di molte giurisdizioni per alleviare le possibili ricadute economico-finanziarie portate dalla pandemia, ai fini del calcolo dei requisiti di vigilanza prudenziale. Se, da un lato, per i finanziamenti *garantiti* dallo stato, gli istituti di credito beneficiari possono applicare la ponderazione per il rischio sovrano dello stato di riferimento (cioè, in base al rating creditizio dello Stato garante)⁸; dall'altro, per le *moratorie* concesse sui prestiti già attivati, tali periodi di moratoria possono essere esclusi dal computo dei giorni di ritardo nel pagamento utili al fine di riconoscere un credito come una esposizione in 'default'⁹. Si ricordi, infatti, che in base agli accordi di Basilea, all'assunzione di rischi maggiori sono richiesti requisiti patrimoniali più elevati¹⁰. Ciononostante, il solo fatto che un debitore accetti la moratoria dei pagamenti o sia assistito da garanzia non implica *per se* l'automatica iscrizione del credito come una 'esposizione forborne'¹¹. Lo stesso documento del CBVB invita, infine, le banche, che ancora non abbiano sfruttato tale opportunità, a fare ricorso al regime transitorio introdotto con l'adozione dei principi contabili IFRS 9, pensati appositamente per mitigare l'impatto sul capitale dovute a perdite su crediti in casi di eventi imprevedibili.¹² Da notare, comunque, che lo stesso regime transitorio è modificato dal presente documento per permettere così agli ordinamenti giuridici di diluire su un orizzonte temporale più ampio gli effetti sul capitale introdotti dall'applicazione dei principi IFRS 9.¹³ Le banche che intendano adottare le disposizioni transitorie sono chiamate a renderne pubblica la scelta e financo a misurarne gli effetti sul patrimonio di vigilanza e sull'indice di leva finanziaria. Come vedremo nel prosieguo di questo scritto, le misure avallate dal Comitato di Basilea riflettono largamente quanto già stabilito dalle autorità di vigilanza del settore bancario europee nell'ambito dei propri mandati istituzionali.

⁷ CBVB, 'Measures to reflect the impact of COVID-19' (Documento, 3 aprile 2020), <<https://www.bis.org/bcbs/publ/d498.pdf>>.

⁸ Nel calcolo dei requisiti patrimoniali, le banche devono dunque tenere in considerazione gli effetti di riduzione del rischio di credito per effetto della garanzia statale, in linea con i principi generali stabiliti dagli accordi di Basilea. Si veda, in particolare, CRE22 ('Standardised approach: credit risk mitigation') e CRE30 ('IRB approach: overview and asset class definitions') degli Accordi di Basilea, <https://www.bis.org/basel_framework/standard/CRE.htm>

⁹ Come regola generale, un credito risulta in 'default' se i pagamenti sul saldo del prestito subiscono un ritardo maggiore di 90 giorni. Tuttavia, la valutazione dovrebbe tenere in conto gli elementi soggettivi del debitore ed in particolare la sua effettiva possibilità di ripagare il debito una volta rinegoziati i termini dello stesso.

¹⁰ In linea con gli Accordi di Basilea, si applicano differenti requisiti patrimoniali a seconda che si tratti di "esposizione scadute" (CRE20.26) o di "crediti in sofferenza" (CRE36.69).

¹¹ Per una definizione di "crediti forborne", si veda <www.bis.org/bcbs/publ/d403.pdf>.

¹² I principi contabili internazionali IFRS 9 specificano i principi per rilevare e valutare le attività e passività finanziarie e alcuni contratti per l'acquisto e la vendita di elementi non finanziari. Si veda <<https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifrs-9-financial-instruments/>>.

¹³ Per maggiori dettagli sulle disposizioni transitorie in tema di 'expected credit loss accounting', si veda CAP90.7 ('Transitional arrangements for expected credit loss accounting') degli Accordi di Basilea, <https://www.bis.org/basel_framework/chapter/CAP/90.htm?inforce=20191215>.

3.2 L'ABE

Nel contrastare le ripercussioni sull'economia a causa della pandemia COVID-19 e delle relative misure di restrizione sulle libertà personali intraprese all'interno dei vari Paesi Membri, anche l'ABE ha svolto un ruolo proattivo nel guidare sia gli istituti di credito che le autorità nazionali competenti verso una più flessibile ma ordinata applicazione del quadro normativo di riferimento in materia di vigilanza prudenziale. Già il 12 marzo 2020, tramite comunicato stampa¹⁴, l'ABE annunciava *inter alia* la posticipazione al 2021 dello *stress-test* a livello europeo, stabilendo però al contempo un ulteriore *transparency exercise*¹⁵ per l'anno in corso, al fine di ottenere informazioni più aggiornate circa l'attuale stato di salute del sistema bancario in termini di *assets quality* e esposizione al rischio di credito. Questa decisione rappresenta un buon esempio di *nudging* del sistema bancario europeo. Da un lato, infatti, ci si auspica che gli istituti di credito si dedichino energicamente ad assistere l'economia reale, senza dover distogliere importanti risorse per altri fini di *compliance*; dall'altro, l'ABE sottolinea la cruciale importanza della corretta classificazione delle esposizioni creditizie contratte le quali devono riflettere in modo tempestivo ed accurato qualsiasi deterioramento della posizione creditizia.

Per fare maggiore chiarezza sul punto interviene, poi, il successivo comunicato stampa¹⁶ del 25 marzo. Con questa seconda comunicazione, l'ABE fornisce ulteriori elementi interpretativi sul funzionamento dell'ordinamento normativo in materia prudenziale in relazione alla classificazione dei crediti in sofferenza, alla identificazione dei crediti 'forborne' e al loro trattamento contabile. Pertanto, in caso di generali ritardi di pagamento dovuti a iniziative legislative rivolte indistintamente al pubblico dei mutuatari, si consiglia l'adozione di un approccio di valutazione individuale, caso per caso, al fine di evitare classificazioni automatiche quali frutto di una applicazione troppo meccanica delle c.d. *risk metrics* che non tenga, cioè, conto delle speciali circostanze dettate dalla pandemia. Inoltre, nell'applicazione dei principi contabili internazionali IFRS 9, ci si aspetta che le banche adoperino un certo grado di discrezionalità nel distinguere i mutuatari, il cui merito creditizio non risentirebbe significativamente nel lungo termine, da quelli che invece molto probabilmente riscontrerebbero una tale difficoltà. Inoltre, considerata l'eterogeneità delle misure adottate all'interno dei singoli Paesi Membri sia di iniziativa pubblica che privata, l'ABE ha successivamente pubblicato un *vademecum* per assistere le autorità competenti nazionali ed i soggetti regolamentati nella gestione delle moratorie sul rimborso dei prestiti concesse in risposta alla crisi COVID-19.¹⁷

¹⁴ ABE, 'EBA statement on actions to mitigate the impact of COVID-19 on the EU banking sector' (Comunicato stampa, 12 marzo 2020), <<https://eba.europa.eu/eba-statement-actions-mitigate-impact-covid-19-eu-banking-sector>>.

¹⁵ Il *transparency exercise* ha lo scopo di fornire al livello europeo dati dettagliati banca per banca su: le loro posizioni patrimoniali, gli importi delle esposizioni al rischio, le esposizioni all'indebitamento e la qualità delle attività finanziarie. Per maggiori informazioni, si veda <<https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-transparency-exercise>>.

¹⁶ ABE, 'EBA provides clarity to banks and consumers on the application of the prudential framework in light of COVID-19 measures' (Comunicato stampa, 25 marzo 2020), <<https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>>.

¹⁷ Si veda ABE, 'Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis' (Report finale, 2 aprile 2020), EBA/GL/2020/02.

Tra le iniziative messe in moto da ABE resta, infine, da segnalare il comunicato stampa¹⁸ del 22 Aprile. Con quest'ultimo, l'ABE ha definito ulteriormente i limiti della flessibilità concessa all'interno dell'attuale strategia di vigilanza sul sistema bancario europeo. In particolare, un maggior grado di flessibilità è altresì concesso nel trattamento del rischio di mercato e nella organizzazione del 'processo di revisione e valutazione prudenziale' (o, nel suo ben più noto acronimo dall'inglese, 'SREP'). Al contempo, però, ABE sollecita gli operatori bancari a tenere in dovuta considerazione aspetti relativi alla resilienza operativa digitale e ai rischi derivanti l'utilizzo sempre maggiore di tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e, non per ultimo, chiarisce come il già rivisto quadro normativo sulla diversa definizione dei crediti in sofferenza si debba applicare ai crediti cartolarizzati.

3.3 La BCE nell'ambito del suo ruolo all'interno del MUV

Tuttavia, i contenuti e la portata delle comunicazioni e dei provvedimenti da parte di ABE, così come ogni misura adottata a livello governativo, dovrebbero essere letti in controtelaio con le misure adottate dalla stessa BCE, le quali completano il sopracitato quadro di maggiore flessibilità normativa in ambito di vigilanza **micro**-prudenziale. Quale banca centrale indipendente della zona euro e autorità all'apice del MUV, la BCE è intervenuta a più riprese durante il manifestarsi della crisi al fine di assicurare i governi,¹⁹ le autorità nazionali di supervisione bancaria, le banche, le imprese e i consumatori sulla strategia da intraprendere per garantire la resilienza dell'interna economia dell'UE attraverso il contributo del settore bancario.

La prima concreta azione risale al comunicato stampa²⁰ del 12 marzo, sopraggiunto assieme all'annuncio dell'estensione dei programmi LTRO²¹, con cui si annunciano una serie di misure indirizzate primamente agli istituti di credito sotto diretta vigilanza da parte della BCE, affinché le *significant institutions* (SIs) siano in grado di continuare a svolgere un ruolo di primo piano nel sostenere l'economia reale. Tali misure si riducono (i) all'esonero delle SIs da una serie di requisiti patrimoniali a loro applicabili, (ii) alla revisione dei requisiti patrimoniali in ottica prospettica (o *forward-looking*) sotto forma della c.d. *Pillar 2 Guidance*, (iii) all'allentamento del c.d. coefficiente di copertura della liquidità e (iv) alla eventuale concessione di maggiore flessibilità operativa nell'attuare le misure di vigilanza specifiche per le banche.

¹⁸ ABE, 'EBA provides further guidance on the use of flexibility in relation to COVID-19 and calls for heightened attention to risks' (Comunicato stampa, 22 aprile 2020), <<https://eba.europa.eu/eba-provides-further-guidance-use-flexibility-relation-covid-19-and-calls-heightened-attention-risks>>.

¹⁹ Anche nell'ambito del proprio principale mandato istituzionale, vale a dire la gestione della singola politica monetaria per la UE, la BCE ha attivato numerose iniziative. Queste non sono tuttavia oggetto del presente scritto.

²⁰ BCE, 'ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus' (Comunicato stampa, 12 marzo 2020), <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200312~43351ac3ac.en.html>>.

²¹ L'acronimo sta per 'long-term refinancing operations', ovvero operazioni di rifinanziamento del sistema bancario a medio-lungo termine da parte della BCE. Per maggiori informazioni su questi ed altre misure non convenzionali di politica monetaria attivate dalla BCE sin dalla scorsa crisi finanziaria, si veda <<https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/omo/html/index.en.html>>

- i. Queste decisioni hanno diretto impatto sui requisiti patrimoniali di vigilanza sia del primo pilastro per il loro ammontare totale, che del secondo nella loro composizione. Da un lato, infatti, la BCE concede alle banche di operare temporaneamente al di sotto del coefficiente stabilito *ex lege* della riserva di conservazione del capitale (2,5%), permettendo così di ampliare il proprio portafoglio prestiti senza la necessità di maggior fabbisogno di capitale per soddisfare i requisiti; dall'altro, in relazione ai requisiti del secondo pilastro, questi potranno essere soddisfatti anche con strumenti di capitale di minore qualità, cioè che non si qualificano come *Common Equity Tier 1*²² (ad es. strumenti di *Additional Tier 1*²³ o *Tier 2*²⁴). Come è stato fatto notare, ciò potrebbe far pensare ad un temporaneo ripensamento da parte della BCE/SSM sulle proprie politiche di vigilanza, in quanto la disposizione di soddisfare i requisiti patrimoniali del secondo pilastro con strumenti di capitale di altissima qualità origina soltanto per effetto di una valutazione nell'ambito dello SREP.²⁵
- ii. Come è noto, i requisiti patrimoniali nell'ambito del *Pillar 2 Guidance* rispondono a esigenze di tipo prospettico essendo rivolti a fronteggiare fabbisogni di capitale futuri e dovuti a rischi ancora da verificarsi. Con la decisione del 12 marzo, la BCE ha concesso alle banche sotto sua diretta supervisione la libertà di accumulare tali riserve in un arco temporale più ampio. In ogni caso, con una tale revisione si applica una vera e propria smobilizzazione di capitale rispetto a quanto è di norma richiesto in termini patrimoniali in circostanze ordinarie. Secondo stime della stessa BCE, il combinato effetto di (i) e (ii) ammonterebbe a circa € 120 miliardi di patrimonio nella forma di CET1, che potrebbe essere utilizzato per finanziare potenzialmente fino a € 1800 miliardi di prestiti per i consumatori e le PMI.²⁶
- iii. Il rilassamento del 'coefficiente di copertura della liquidità' permetterebbe, invece, alle banche di aderire a livelli di coefficienti di liquidità minori rispetto a quanto richiesto in circostanze ordinarie. Come è noto, il *buffer* di liquidità richiede alle banche di mantenere un adeguato *stock* di *assets* altamente liquidi per poter fronteggiare ogni eventuale fabbisogno di liquidità in condizioni di stress, considerato un orizzonte temporale di trenta giorni.

²² Il Common Equity Tier 1 (CET1) rappresenta in definitiva il capitale ordinario versato. Il c.d. 'CET1 ratio' è il parametro più utilizzato per valutare la solidità di una banca ed è misurato come rapporto tra CET1 e le attività ponderate per il rischio.

²³ Additional Tier 1 capital è rappresentato da strumenti di capitale che non sono capitale ordinario ma che possono essere inclusi nel patrimonio di base (Tier 1). Quest'ultimo è calcolato come la somma tra CET1 e Additional Tier 1. Si veda, in particolare, CAP10(9) ('Definition of eligible capital – Additional Tier 1') degli Accordi di Basilea, <https://www.bis.org/basel_framework/chapter/CAP/10.htm?inforce=20191215>

²⁴ La componente di patrimonio 'Tier 2' rappresenta la c.d. *gone-concern capital* necessaria a far fronte a perdite dovute a situazioni sfavorevoli. Si veda CAP10(14) ('Definition of eligible capital – Tier 2')

²⁵ Conformemente all'Articolo 104a (4) CRD IV. Si veda sul punto, Bart P.M. Joosen, 'Balancing macro- and micro- prudential powers in the SSM during the COVID-19 crisis' In: Christos Gortsos & Wolf-Georg Ringe (eds.), *Pandemic Crisis and Financial Stability* (EBI Online, Maggio 2020), page 346, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3607930>.

²⁶ BCE, 'ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus' (Comunicato stampa, 20 marzo 2020), <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200320~4cdbbcf466.en.html>>.

- iv. A corollario delle modifiche ai requisiti patrimoniali di vigilanza, la BCE sta inoltre valutando la possibilità strategica di concedere maggiore flessibilità operativa nell'attuazione delle sue misure di vigilanza. Sono da segnalare, in questo senso, l'eventualità di riprogrammare le ispezioni *in loco* così come quella di rinviare le scadenze ufficiali per l'attuazione delle "misure correttive" conseguenti le recenti attività di ispezione e investigazione sui modelli interni.

Con il comunicato stampa²⁷ del 20 marzo, la BCE introduce ulteriori misure destinate agli istituti di credito sotto sua diretta vigilanza, al fine di promuovere la loro azione di supporto all'economia. In particolare, la decisione interessa il trattamento dei crediti in sofferenza, o *non-performing loans* (NPLs), nell'ambito degli aiuti di stato, nella forma di garanzie e moratorie sui prestiti, offerti dai diversi Paesi Membri a sostegno delle attività di finanziamento all'economia reale. Di conseguenza, i supervisor europei ricorreranno a maggiore flessibilità interpretativa nella stessa definizione dei NPLs, così come più flessibilità sarà seguita nel trattamento di quei crediti *non-performing* fintanto che siano garantiti dallo stato. Inoltre, considerata l'attuale incertezza intorno all'effettivo ammontare delle perdite su crediti in vista della contrazione generale dell'economia, la BCE invita le banche ad evitare ipotesi troppo procicliche nei loro modelli di valutazioni e ad optare per le disposizioni transitorie del principio contabile internazionale IFRS 9.

Sempre nell'esercizio dei propri compiti di vigilanza all'interno del MVU, per mezzo della raccomandazione²⁸ pubblicata il 30 marzo, la BCE ha invitato tutte le banche europee a riconsiderare le proprie politiche di distribuzione dei dividendi. La *ratio* di una tale decisione è da riscontrarsi nel tentativo di evitare possibili effetti controproducenti derivanti da distribuzioni troppo discrezionali e, quindi, del tutto incompatibili con l'obiettivo di dotare gli enti creditizi delle risorse necessarie a finanziare l'economia reale.²⁹ Mentre tale atto, seppur non abbia alcun carattere giuridicamente vincolante, è diretto principalmente agli enti creditizi significativi e, su base consolidata, anche i gruppi significativi,³⁰ la BCE fa intendere esplicitamente che anche le autorità nazionali competenti debbano applicare la decisione, laddove reputino ciò appropriato.³¹ In definitiva, si chiede alle banche europee di astenersi dalla distribuzione di dividendi almeno fino al 1 Ottobre 2020, dal non contrarre alcun impegno relativo al versamento degli stessi in base agli esercizi fiscali del 2019 e 2020 e, infine, dal condurre programmi di riacquisto di azioni proprie, i quali distoglierebbero importanti risorse di capitale ad esclusivo beneficio degli investitori³².

L'insieme delle iniziative intraprese dalla BCE a livello di vigilanza microprudenziale si sommano e completano con le misure adottate dalle singole autorità macroprudenziali nazionali all'interno dell'area euro, grazie alle quali la stessa BCE prevede già un

²⁷ *Id.*

²⁸ BCE, 'Raccomandazione della Banca Centrale Europea del 27 marzo 2020 sulla distribuzione di dividendi nel corso della pandemia di COVID-19 e che abroga la raccomandazione BCE/2020/1', BCE/2020/19 (Raccomandazione sulla politica dei dividendi).

²⁹ Si veda Considerandi n. 1 e 2 della Raccomandazione sulla politica dei dividendi.

³⁰ Raccomandazione I(3) della Raccomandazione sulla politica dei dividendi.

³¹ Raccomandazione I(4) della Raccomandazione sulla politica dei dividendi.

³² Raccomandazione I(1) della Raccomandazione sulla politica dei dividendi.

incremento di € 20 miliardi di CET1 a disposizione delle banche per fornire liquidità all'intera economia post-COVID-19. Tali misure adottate a livello dei singoli Paesi Membri hanno ricevuto il *nullaosta* da parte della BCE in quanto compatibili con l'obiettivo della salvaguardia della stabilità finanziaria.³³

Le misure restrittive delle libertà personali adottate in risposta all'avanzare della pandemia non hanno soltanto paralizzato gran parte dei settori delle economie europee, ma anche limitato la capacità di certi organi o enti pubblici di raccogliere dati di una certa qualità necessari per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. In questo senso, con un comunicato stampa³⁴ del 15 Aprile, la BCE ha espressamente richiesto alle banche di non sospendere alcuna attività di reporting statistico verso le autorità di vigilanza. Infatti, dato l'alto grado di sensibilità della buona riuscita delle attività di supervisione e risoluzione bancaria ad informazioni statistiche tempestive e accurate, si richiede alle autorità nazionali e agli enti regolamentati un maggior grado di cooperazione e una maggior proporzionalità nelle stesse attività di reporting, le quali dovrebbero comunque garantire un adeguato livello di *disclosure*. A complemento di ciò, sempre per garantire maggiore flessibilità operativa, il Consiglio Direttivo della BCE ha delegato al Comitato Esecutivo della stessa autorità indipendente i poteri di rinviare le scadenze di molti degli obblighi di reporting statistico in capo agli enti supervisionati.³⁵ In tale decisione, il Comitato Esecutivo non agirà indiscriminatamente, bensì tenendo in dovuta considerazione tutta una serie di elementi: le varie frequenze di reporting, a seconda della diverse categorie di dati; l'impatto della pandemia, sia sulla abilità delle banche a comunicare informazioni verso l'esterno che sulla qualità dei dati forniti; gli effettivi bisogni della BCE e delle banche centrali nazionali, così come le loro necessità di razionalizzare le proprie capacità e dare la giusta priorità ai propri obiettivi informativi³⁶. Ad esempio, la decisione pubblicata tramite comunicato stampa³⁷ del 29 aprile rappresenta una prima applicazione del nuovo regolamento, in quanto con esso il Comitato Esecutivo ha deciso di modificare alcuni degli obblighi informativi in capo alle compagnie assicurative,³⁸ ai fondi pensione,³⁹ e altre relative ai sistemi di pagamento.⁴⁰

³³ BCE, 'ECB supports macroprudential policy actions taken in response to coronavirus outbreak' (Comunicato stampa, 15 aprile 2020), <<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200415~96f622e255.en.html>>.

³⁴ BCE, 'ECB communication to reporting agents on the collection of statistical information in the context of COVID-19' (Comunicato stampa, 15 April 2020), <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.200415_communication_reporting_agents_on_statistical_info_covid~563fcc78b.en.pdf>.

³⁵ Si veda Articolo 1, para 1-3 del Regolamento (UE) 2020/533 della BCE del 15 April 2020 sulla proroga dei termini per la segnalazione delle informazioni statistiche, L 119/15.

³⁶ Articolo 1, para 2.

³⁷ BCE, 'ECB communication to reporting agents on the extension of deadlines for the reporting of statistical information in the context of COVID-19' (Comunicato stampa, 29 aprile 2020), <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.200429_extension_deadlines_statistical_info_covid~13f0c6dca1.en.pdf>

³⁸ Si faccia riferimento al Regolamento (UE) No 1374/2014.

³⁹ Si faccia riferimento al Regolamento (UE) No 2018/231.

⁴⁰ Si faccia riferimento al Regolamento (UE) No 1409/2013.

Anche il regolare funzionamento dei mercati finanziari è stato messo a dura prova dalla pandemia. In effetti, i mercati hanno reagito bruscamente all'avanzare della crisi provocando forti contrazioni nei prezzi di molti assets. Ciò è riconducibile, probabilmente, alle percezioni degli investitori in tutto il mondo di un rischio di credito e di liquidità più elevato ed ha avuto come causa diretta l'aumento della volatilità nei mercati finanziari. Al di là delle iniziative intraprese a livello dei singoli Paesi Membri per limitare la volatilità nei mercati,⁴¹ la BCE ha deciso di adottare misure volte ad attenuare l'incremento dei requisiti patrimoniali a fronte di maggiori rischi di mercato, soprattutto al fine di garantire la provvista di liquidità sui mercati e la continuazione delle attività di *market-making*.⁴²

4. Conclusioni

Come si è visto, molte delle iniziative attivate sinora dalle autorità europee in risposta agli effetti sul sistema bancario della pandemia COVID-19 derogano ad alcune delle disposizioni contenute nella c.d. CRR II, che stabilisce norme uniformi a livello dell'Unione relative ai requisiti prudenziali di vigilanza generali che gli enti creditizi sono tenuti a rispettare. Derogando alle disposizioni originali, dunque, ogni misura che concede maggiore flessibilità necessita nuova codificazione. In effetti, come anche risulta dalle opinioni positive della BCE sul tema e pubblicate lo scorso 20 maggio,⁴³ alcuni emendamenti al quadro prudenziale dell'UE sono già in fase di approvazione.⁴⁴ Al momento, ogni previsione sugli impatti che tali iniziative avranno sulle reali capacità del sistema bancario di servire l'economia reale risulta prematura e rischia di scadere in tentativi di speculazione. Ciononostante, prima dello scoppio della crisi COVID-19, nel dicembre 2019, il sistema bancario europeo aveva mostrato incoraggianti miglioramenti nella composizione ed adeguatezza patrimoniale rispetto agli anni passati: con livelli di CET1 ratio intorno al 15%, rispetto a solo 9% del dicembre 2009; con liquidity ratio al 150% a fronte di un minimo *ex lege* 100% e con livelli di NPLs su totale impieghi intorno al 3% contro il 7% registrato in media nel 2014.⁴⁵ Resta da capire, adesso, come il sistema bancario riuscirà a svolgere a pieno il proprio ruolo istituzionale di finanziatore

⁴¹ Per un'analisi critica sul punto, si vedano Luca Enriques e Marco Pagano, 'Emergency measures for equity trading: the case against short-selling bans and stock exchange shutdowns' *In*: Christos Gortsov & Wolf-Georg Ringe (eds.), *Pandemic Crisis and Financial Stability* (EBI Online, Maggio 2020), 413-427.

⁴² BCE, 'ECB Banking Supervision provides temporary relief for capital requirements for market risk' (Comunicato stampa, 16 aprile 2020), <<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200416~ecf270bca8.en.html>>.

⁴³ BCE, 'Opinion of the European Central Bank of 20 May 2020 on amendments to the Union prudential framework in response to the COVID-19 pandemic' (Opinione, 20 maggio 2020), CON/2020/16.

⁴⁴ In data 28 aprile la Commissione ha adottato un pacchetto di politiche per il sistema bancario volto a facilitare i prestiti bancari per sostenere l'economia e contribuire a mitigare l'impatto economico della pandemia. In breve, il pacchetto incoraggia le banche e gli organismi di vigilanza ad applicare in modo flessibile le norme contabili e prudenziali dell'UE e propone modifiche mirate alle norme bancarie dell'UE, https://ec.europa.eu/info/publications/200428-banking-package-communication_en.

⁴⁵ Isabella Bufacchi, 'EBA: le banche europee hanno capitale e liquidità in eccesso per erogare più credito e assorbire le perdite in crisi pandemica' (Il Sole 24 Ore, 25 maggio 2020), <<https://www.ilsole24ore.com/art/eba-le-banche-europee-hanno-capitale-e-liquidita-eccesso-erogare-piu-credito-e-assorbire-perdite-crisi-pandemica-AD3oRzS>>; confronta con ABE, 'EU banks sail through the Corona crisis with sound capital ratios' (Comunicato stampa, 14 aprile 2020), <<https://eba.europa.eu/eu-banks-sail-through-corona-crisis-sound-capital-ratios>>.

dell'economia reale, alla luce di una persistente e troppo bassa redditività del business bancario rispetto al costo reale del capitale proprio e di tutte le incertezze relative alle perdite potenziali per il rischio di credito per via della nuova crisi.

In conclusione, le autorità di regolamentazione e vigilanza microprudenziale del sistema bancario europeo hanno attivato una serie di iniziative politiche volte a garantire un alto grado di flessibilità nell'applicazione delle disposizioni normative di vigilanza prudenziale, nella valutazione degli impatti delle misure governative di aiuti di stato sulla loro abilità di riduzione del rischio ai fini contabili e nell'ambito dei requisiti patrimoniali *ex lege*, nel limitare politiche di distribuzione dei dividendi troppo discrezionali, nonché nell'alleggerire i requisiti patrimoniali da rischio di mercato considerato il periodo di crescente volatilità e instabilità dei mercati finanziari.