

52

5. LE MISURE DELLE AUTORITÀ DI SUPERVISIONE BANCARIA A FRONTE DELL'EMERGENZA COVID

Andrea Resti, Giorgio Costantino*

Il Covid-19 incide marcatamente sul rischio di credito; i primi mesi del lockdown hanno ridotto in misura significativa la domanda di finanziamenti e nei prossimi mesi diventerà cruciale concentrare i prestiti su imprese e settori maggiormente resilienti alla pandemia. Il prevedibile incremento dei crediti deteriorati dovuto alla congiuntura negativa si innesta su alcune recenti riforme che avevano reso più intensa e automatica la classificazione dei crediti dubbi come 'default' e i conseguenti abbattimenti patrimoniali. A partire da marzo, BCE, EBA e ESMA hanno cercato di contrastare il rischio di una "tempesta perfetta" accrescendo i gradi di libertà concessi alle banche nell'evidenziare i non-performing loan e le relative perdite. Su iniziativa della Commissione europea, il Parlamento di Bruxelles è intervenuto per attenuare gli effetti negativi sul patrimonio delle banche, introducendo regole straordinarie anche in tema di svalutazioni su crediti, principi contabili, titoli di Stato. Ulteriori provvedimenti sembrano auspicabili, ma l'uscita dalla crisi potrà venire, in primis, dall'adeguamento delle prassi gestionali delle banche.

L'impatto del Covid-19 sul settore del credito: alcune considerazioni di contesto

I riflessi della pandemia di Covid-19 sul settore bancario sono stati (e permangono) ampi e variegati, e certamente travalicano il semplice rischio di credito. La possibilità di consistenti perdite economiche legate al dissesto dei debitori, in effetti, è solo uno dei risvolti – ancorché certamente il più macroscopico – di un'emergenza destinata a esercitare un ampio ventaglio di impatti sul comparto creditizio.

Pensiamo ad esempio alle potenziali conseguenze in termini di rischi operativi, legati alla possibilità che un gigantesco quanto inatteso ricorso al lavoro a distanza possa compromettere l'ordinato funzionamento dei processi produttivi anche in ambiti vitali per lo svolgimento dell'attività economica, come i servizi di pagamento tra privati e di riscossione delle imposte. O al significativo incremento del rischio legato al cyber-crime in un contesto in cui i l'e-commerce e i pagamenti remoti svolgono un ruolo fondamentale negli

approvvigionamenti, anche per i piccoli operatori economici e la clientela familiare.

Si tratta di fenomeni certamente consistenti e degni di riflessione, a maggior ragione in quanto essi – superata senza particolari impatti negativi la fase dell'emergenza – rappresentano altrettante opportunità per accrescere l'efficienza e l'efficacia dei processi produttivi: il lavoro a distanza può condurre a una diversa concezione degli spazi aziendali, consentendo un alleggerimento del patrimonio immobiliare; l'utilizzo dei canali remoti può essere esteso a nuovi prodotti come la concessione di piccoli prestiti al consumo con tempi sensibilmente inferiori a quelli dei canali tradizionali.

Nondimeno, il rischio di credito rappresenta con ogni probabilità il profilo maggiormente interessato dalla pandemia, in termini di intensità e persistenza dei possibili impatti negativi. Il Covid-19 e la conseguente perturbazione delle attività economiche sono infatti destinati a influenzare – in assenza di adeguate risposte normative e

^{*} Università Bocconi, CRIF Group

01-10-2020 Data

52/64 Pagina Foalio 2/13



53

gestionali - tutte e quattro le principali determinanti di tale tipologia di rischio:

- la PD (probabilità di default) conoscerà necessariamente un incremento per effetto dell'indebolimento dei flussi di cassa attesi dalle aziende e del ridimensionamento del reddito disponibile delle famiglie;
- la LGD (loss given default, tasso di perdita unitario in caso di dissesto) risentirà negativamente della minore appetibilità delle garanzie reali е del prevedibile prolungamento dei tempi di recupero, dovuto anche alla difficile gestione delle procedure giudiziali in presenza di un loro significativo incremento sul piano numerico;
- la EAD (exposure at default, ammontare del prestito al momento del dissesto) potrebbe incrementarsi perché i debitori in difficoltà utilizzeranno tutti i margini di credito disponibili, o addirittura ne otterranno di nuovi se la banca scommette sulla loro "resurrezione" per scongiurare la prospettiva di un default;
- la diversificazione (che consente a un buon banchiere di tenere sotto controllo i rischi estremi) per definizione funziona meno del solito, di fronte a una pandemia ormai diffusa su scala mondiale e che incide negativamente su tutti i principali settori produttivi.

L'impatto del Covid-19 sul mercato del credito appare, in effetti, ampio e significativo. Esso può essere analizzato con riferimento al breve termine (i primi mesi di convivenza con la pandemia, contraddistinti da un forte rallentamento dell'attività economica, ma anche da misuretampone di sostegno alla liquidità) oppure al medio periodo (le prospettive di superamento dell'emergenza e progressiva ripresa, peraltro molto incerte e comunque assai diversificate tra

settori industriali). Approfondiamo, in sequenza, queste due prospettive.

Al fine di cogliere quanto profondo sia stato l'impatto della fase iniziale della pandemia (che ha coinciso con le misure di lock-down) sul mercato del credito, è possibile considerare i dati CRIF, che coprono un'ampia porzione degli intermediari finanziari operanti nel nostro Paese.

La domanda di credito complessiva (privati e imprese), se confrontata con l'andamento dell'anno precedente, evidenzia un forte rallentamento nel mese di marzo; la successiva ripresa, determinata in primis dal decreto "Cura Italia", ha comunque lasciato la domanda cumulata da inizio anno su un livello sensibilmente inferiore (-21%, dato riferito alle prime 31 settimane) rispetto al medesimo periodo dell'esercizio precedente. Tale dinamica rappresenta la risultante di comportamenti opposti per imprese e famiglie: per le prime, il "rimbalzo" della domanda sulla spinta dei provvedimenti governativi di sostegno (a cominciare dal D.L. 18/2020, noto come "cura Italia") è stato tale da portare il flusso cumulato di nuove erogazioni su livelli addirittura superiori (+17%) rispetto al 2019; le famiglie, invece hanno continuato a evidenziare un profilo fortemente depresso in confronto all'anno precedente, per effetto del "congelamento" delle spese connesso al lockdown e dei timori relativi alle prospettive di reddito future. Esaminiamo ora in maggior dettaglio queste due componenti.

Per quanto riguarda le imprese, distinguiamo tra finanziamenti erogati tramite aperture di credito in conto corrente, mutui o prestiti finalizzati. La domanda di affidamenti in conto corrente, significativamente ridotta all'indomani lockdown. nel periodo immediatamente successivo all'emanazione delle citate misure governative è risultata doppia rispetto allo stesso periodo dell'anno. Un fenomeno analogo si è

01-10-2020 Data

52/64 Pagina Foalio 3/13



54

verificato per i mutui chirografari, che in seguito al decreto "cura Italia" hanno evidenziato flussi di nuove erogazioni pari a circa cinque volte quelli del 2019. A livello cumulato, nel primo semestre, si evidenzia un incremento rispetto a un anno prima nell'ordine del 15% per i fidi in conto corrente e del 110% per i mutui chirografari. Il mercato dei prestiti finalizzati ha invece conosciuto un andamento negativo connesso al forte calo nell'acquisto di beni durevoli: i flussi rilevati su base settimanale flettono fino al 90% nel corso del mese di marzo (rispetto all'anno precedente) e il primo semestre evidenzia in tutto una riduzione del 14% sul medesimo periodo dello scorso esercizio.

Venendo alle famiglie, la domanda di mutui ipotecari è crollata fino al 50%, rispetto all'anno precedente nelle settimane di marzo, ma la ripresa è stata relativamente rapida, conducendo a un dato cumulato sostanzialmente in linea con il 2019. Rimane invece depresso il mercato dei prestiti finalizzati all'acquisto di beni e servizi, che hanno risentito della chiusura degli esercizi commerciali (il flusso di erogazioni, in marzo, è stato circa un decimo rispetto al medesimo periodo dell'anno prima) e a fine semestre evidenziano un ritardo di circa venti punti percentuali. Ancor più negativa è risultata, infine, la dinamica di prestiti personali (non finalizzati) e carte di credito la cui ripresa è stata più tardiva (non prima di maggio) e debole, così che la domanda cumulata è inferiore di circa il 31% rispetto a un anno fa.

Guardando al medio periodo, è evidente che le concrete possibilità di ripartenza - che si traducono nella ripresa dei flussi di cassa operativi e dunque in una riduzione del rischio di credito per le banche – appaiono estremamente diversificate tra i singoli settori merceologici (e, per verità, anche all'interno di ogni settore, dove ogni impresa sconta criticità proprie e differenti rischi di "contagio" legati al possibile indebolimento congiunturale del proprio specifico bacino di clientela1).

La resilienza dei diversi settori (intesa come capacità di "rialzarsi" prontamente dopo la caduta) può essere stimata attingendo a tre fonti d'informazione:

- l'andamento del credito erogato e degli "score" di rischio (che peraltro, essendo basati su informazioni passate, più o meno recenti, non reagiscono istantaneamente al modificarsi del quadro economico). Questa prima variabile può essere catturata attingendo ai già citati dati CRIF e a un indicatore di rischio di default dinamico messo a punto da quest'ultima ("credit bureau default indicator" o "CBDI") ampiamente utilizzato dalle istituzioni bancarie;
- l'andamento dei pagamenti commerciali disposti o ricevuti dalle singole aziende, sulla base dei flussi censiti del database CRIBIS che include un significativo campione delle imprese italiane;

apparecchiature biomedicali rispetto a chi produce componenti simili ma destinate al comparto automotive. Il secondo fattore può invece consentire di identificare posizionamenti di nicchia in determinati ambiti che sperimentano trend in controtendenza rispetto al settore di riferimento, quali ad esempio il commercio online rispetto al canale fisico all'interno del comparto retail.

¹ Oltre al settore di appartenenza, altri elementi moduleranno l'intensità e la persistenza degli effetti del Covid-19 sulle singole imprese. Tra questi, nel contesto attuale, acquisiscono particolare rilevanza la filiera di appartenenza e il segmento di operatività. La prima, infatti, può determinare per due produttori di beni simili un mercato di sbocco totalmente differente in termini di andamento della domanda finale: si pensi, ad esempio, a chi produce componenti metalliche per

01-10-2020 Data

52/64 Pagina Foalio 4/13



55

 un set di "modelli-satellite", simili a quelli utilizzati dalle banche per la conduzione degli "stress test" richiesti dall'Autorità Bancaria Europea (EBA) e dalla BCE, che consentono di simulare l'evoluzione delle principali voci di bilancio (per esempio, il cash flow o il debito a breve termine) in funzione di un determinato set di previsioni relative alle principali variabili macroeconomiche.

Combinando tra loro questi tre profili, è possibile individuare tre raggruppamenti di settori merceologici contraddistinti da differenti possibilità di tenuta e di ripartenza. In particolare:

- tra i settori a elevata resilienza, si annoverano quello farmaceutico, il comparto "telecomunicazioni, ICT e media", la chimica e la consulenza. Va osservato peraltro che si tratta di settori il cui peso complessivamente limitato, sia in termini numerici (circa il 15% del totale degli operatori) che per giro d'affari (circa l'11%);
- una significativa resilienza al Covid-19 emerge anche per "trasporti e logistica", "alimentari, bevande e tabacco", nonché elettronica. Si tratta di comparti caratterizzati da un basso impatto delle restrizioni derivanti dal lockdown per le produzioni essenziali, da un favorevole trend di lungo termine della domanda e da una migliore capacità di assorbimento degli impatti negativi di breve periodo;
- una minore resilienza dalla pandemia emerge per commercio al dettaglio, tessile e abbigliamento e meccanica strumentale, settori che evidenziano un maggior impatto delle restrizioni derivanti dal lockdown e

- spesso presentano anche una esposizione nei confronti della domanda estera. Tali comparti evidenziano pressioni sulla profittabilità operativa e su strutture finanziarie già relativamente deboli (testimoniate ad esempio un allungamento dei tempi di pagamento ai fornitori);
- una scarsa resilienza è attesa infine nei settori del turismo/tempo libero, commercio di autoveicoli, mining oil & gas, dell'ingegneria civile. delle costruzioni. meccanica/mezzi di trasporto e dei prodotti metallici. Si tratta di comparti che hanno delle fortemente risentito restrizioni derivanti dal lockdown e che anche nella fase di ripartenza sperimentano una persistente debolezza della domanda a causa del distanziamento sociale o del deterioramento del clima di fiducia dei consumatori. Questa categoria assorbe circa il 28% delle società di capitali italiane, per un giro d'affari aggregato pari al 24% del totale.

L'analisi che precede è incentrata sul contesto italiano. Al fine di apprezzare le possibili conseguenze della pandemia sul credito in una prospettiva europea, è utile un breve sguardo all'analisi d'impatto pubblicata dalla BCE nello scorso mese di luglio e basata su una simulazione dei bilanci di 86 istituzioni bancarie dell'Eurozona nel triennio 2020-2022². Secondo tale esercizio condotto interamente dai tecnici della vigilanza, senza la partecipazione delle entità vigilate - in presenza di una severa recessione economica innescata dal Covid-19 la riduzione dei coefficienti patrimoniali potrebbe raggiungere, in media, il 5,7%, un dato pressoché totalmente ascrivibile

https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/ date/2020/html/ssm.pr200728_annex~d36d893ca2.e n.pdf?731039993a2a10392e3b7679d1669fb5.

² Cfr. European Central Bank - Banking Supervision, "COVID-19 Vulnerability Analysis - Results overview", all'indirizzo 28 July 20, disponibile

52/64



56

alle perdite su crediti, mentre un quarto delle banche sarebbe interessato da cali superiori a 8,5 punti percentuali. Le garanzie statali eviterebbero svalutazioni per circa €42 miliardi (€60 miliardi se tale tipologia di misure fosse prorogata sino al giugno 2021) e dunque avrebbero un ruolo significativo nel garantire adeguata stabilità al settore bancario.

2. La normativa ante-Covid e il rischio di una "tempesta perfetta"

Negli ultimi anni l'azione della vigilanza bancaria europea (e in alcuni casi anche dei regulator) è stata come noto rivolta a indurre le banche a un atteggiamento di crescente rigore nella classificazione e valutazione dei crediti. In particolare, da un lato si è promosso l'utilizzo di criteri di identificazione delle insolvenze quanto più possibile dettagliati e uniformi, dall'altro si è spinto affinché il valore per cui vengono appostati in bilancio i crediti deteriorati venisse stimato in modo vieppiù conservativo, anche per favorire la cessione a terzi di non-performing loans e il c.d. "de-risking" dei bilanci bancari.

In tale prospettiva si inquadrano due provvedimenti la cui implementazione si colloca proprio a ridosso del periodo segnato dalla crisi pandemica: la nuova definizione di default stabilita dall'EBA e il c.d. "calendar provisioning" promosso dapprima dalla BCE e successivamente dai co-legislatori europei.

La nuova definizione di default è destinata a entrare in vigore pienamente nel 2021, ma di fatto molte grandi banche la utilizzano già, nel quadro di un piano d'introduzione "in due stadi" concordato con la vigilanza. Essa è stata introdotta dall'EBA, principalmente con un set di linee guida (vincolanti per le autorità di vigilanza) emesse nel 2016³, che forniscono indicazioni sulla rilevazione delle esposizioni scadute ("past due") e delle inadempienze probabili ("unlikely to pay", o UTP), nonché sui criteri per l'uscita dallo stato di default e su altri ulteriori aspetti significativi. A esse si affiancano gli standard dell'EBA sulle soglie di rilevanza per le esposizioni creditizie scadute⁴. Nel complesso, gli interventi in questione disciplinano in dettaglio il concetto di default già presente nella normativa primaria, e precisamente all'articolo 178 del Regolamento (UE) N. 575/2013 ("Capital Requirements Regulation, o "CRR") introducendo criteri più stringenti, per esempio in materia di insolvenza di clienti connessi o e di esposizioni "forborne" (come vengono definiti i crediti, anche deteriorati, oggetto di misure di concessione legate a difficoltà finanziarie del debitore). Rinviando alla pubblicistica specializzata per una discussione dettagliata di tale provvedimento⁵, ci limitiamo a sottolineare come esso renda più probabile, a parità di condizioni, che un credito debba essere classificato come deteriorato.

Il calendar provisioning è stato introdotto nel marzo 2018 dalla BCE con un'aggiunta alle proprie linee guida sui crediti deteriorati⁶. Esso prevede

content/uploads/2020/06/2020-Position-Paper-17-Nuova-definizione-di-default.pdf.

³ "Orientamenti sull'applicazione della definizione di default ai sensi dell'articolo 178 del Regolamento (UE) n.575/2013" il 18/01/2017.

⁴ Recepiti dalla Commissione Europea con il Regolamento Delegato (EU) 2018/171 del 19 ottobre 2017.

⁵ Associazione Italiana Financial Industry Risk Managers (AIFIRM), "La nuova definizione di default", a cura di L. Bellucci e A. Resti, gennaio 2020, disponibile su https://www.aifirm.it/wp-

⁶ Banca Centrale Europea – Vigilanza Bancaria, "Addendum alle Linee guida della BCE per le banche sui crediti deteriorati (NPL): aspettative di vigilanza in merito agli accantonamenti prudenziali per le esposizioni deteriorate", marzo 2018, disponibile all'indirizzo

https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.npl_addendum_201803.it.pdf.

Foalio

Pagina

52/64 6 / 13



57

che, in funzione dal tempo trascorso dal momento della classificazione come non-performing, i crediti deteriorati siano soggetti a requisiti minimi di copertura, da conseguirsi attraverso rettifiche di valore o tramite deduzioni da apportare al patrimonio di vigilanza⁷. Il meccanismo, concepito per essere applicato ai soli nuovi crediti deteriorati emersi a partire dall'aprile 2018, nel luglio del medesimo anno è stato esteso - con un comunicato del SSM - anche allo stock di nonperforming loan ("NPL") preesistenti; questi ultimi dovranno essere assoggettati anch'essi a piena copertura, tendenzialmente entro il 2026, secondo tempi diversi per le singole banche e da definire nell'ambito del processo di revisione prudenziale ("supervisory review and evaluation process", o "SREP") condotto annualmente dalla BCE. Le iniziative ora richiamate delineano un sistema di "aspettative di vigilanza" non vincolanti e suscettibili di modifica nell'ambito del "dialogo" tra vigilanza e vigilati, che il Single Supervisory Mechanism ("SSM") intende tuttavia applicare in modo tendenzialmente rigoroso e uniforme. A esse, nell'aprile 2019, si è sovrapposto il Regolamento europeo 2019/630, che ha valore di legge ma insiste sui soli crediti erogati successivamente alla propria emanazione. Per effetto del calendar provisioning, in linea di massima, le esposizioni deteriorate devono essere interamente coperte da rettifiche di valore (o deduzioni patrimoniali) entro tre anni dal passaggio a default se non garantite, entro sette anni (che possono diventare nove per determinate tipologie di immobili) se assistite da valide garanzie reali. La concreta applicazione del calendar provisioning ha avuto inizio il primo aprile 2020 per le esposizioni deteriorate non garantite emerse dopo il marzo 2018; i suoi

impatti andranno facendosi più sensibili nei prossimi anni, man mano che gli effetti del dettato normativo si estenderanno alle esposizioni non garantite e ai crediti di più recente erogazione. Se la nuova definizione di default accresce il

numero di posizioni deteriorate su cui è necessario operare accantonamenti, il calendar provisioning "accelera" l'appostazione di tali accantonamenti accrescendo gli oneri per il conto economico e/o il "consumo" di patrimonio di vigilanza. Si tratta, come ben si comprende, di provvedimenti intempestivi (a prescindere dal qualsiasi giudizio di merito) nel momento in cui la pandemia accresce esogenamente il rischio di registrare crediti nonperforming nei bilanci bancari. Anche questa sfortunata concomitanza ha indotto le autorità di vigilanza ad agire per contrastare gli effetti del Covid-19 attraverso nuove disposizioni o quanto meno tramite un'attenta lettura delle normative, come illustreremo in dettaglio nel paragrafo successivo.

Il quadro non sarebbe completo, peraltro, senza un breve accenno al principio IFRS 9, applicato dalle banche europee a far tempo dall'esercizio 2018. Tale standard contabile richiede infatti al redattore del bilancio un atteggiamento maggiormente proattivo verso il rischio di possibili perdite su crediti future. In particolare, è previsto che – all'interno dei crediti in bonis – le esposizioni che hanno sperimentato un significativo incremento del rischio di credito ("significant increase in credit risk", "SICR") siano oggetto di accantonamenti "rafforzati" e cioè tali da coprire non soltanto le perdite attese sui successivi 12 mesi (come vuole la regola generale) bensì tutte le perdite attese lungo l'intera vita residua del finanziamento. Ne consegue che anche un semplice peggioramento del rischio - pur in

Bellucci e A. Resti, ottobre 2020, disponibile su www.aifirm.it.

⁷ Per maggiori dettagli, cfr. ad es. Associazione Italiana Financial Industry Risk Managers, "L'implementazione del calendar provisioning: regole e impatti", a cura di L.

01-10-2020 Data 52/64 Pagina

Foalio 7/13



58

assenza di fenomeni che l'autorità di vigilanza richiede di classificare come veri e propri default comporta un potenziale innalzamento delle rettifiche di valore, dunque contribuisce a generare nuove perdite per il conto economico delle istituzioni creditizie e a eroderne il patrimonio di vigilanza.

3. Gli interventi delle autorità sulla normativa e le prassi di vigilanza bancaria

Le autorità europee si sono mosse con tempestività per far fronte all'impatto negativo del Covid-19 sulle banche, nell'intento di concedere loro una maggiore flessibilità e di preservarle da fenomeni eccessivamente prociclici. Agli interventi dell'EBA e del Meccanismo di Vigilanza Unico dell'area euro (il già citato SSM), avvenuti principalmente attraverso dichiarazioni e linee guida, hanno fatto seguito i pronunciamenti dell'ESMA (l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) e un pacchetto di proposte della Commissione europea rapidamente trasformato in legge dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

In particolare, dopo alcune comunicazioni di carattere gestionale e organizzativo8, il 12 marzo la BCE ha reso note alcune misure volte ad alleggerire i vincoli di capitale durante la crisi COVID-19. E' stato infatti consentito alle banche:

- di non rispettare, se necessario, alcuni requisiti di capitale addizionali imposti dall'accordo di Basilea 3 (c.d. "capital conservation buffer" e "counter-cyclical buffer");
- di utilizzare il loro liquidity coverage buffer, un insieme di attivi di alta qualità che in condizioni normali non può mai scendere al di sotto dei flussi di cassa in uscita previsti nei 30 giorni successivi (stimati ipotizzando uno scenario di mercato moderatamente perturbato);
- di ridurre di circa il 45% (grazie alla possibilità di far ricorso anche a strumenti patrimoniali meno costosi, come l'additional Tier 1 e il Tier 2) l'ammontare del capitale "common equity Tier 1" ("CET1") richiesto per rispettare le direttive del "Pillar 2 Requirement" ("P2R", un supplemento di capitale vincolante che la vigilanza impone annualmente a ogni istituto nell'ambito del già citato SREP);
- di utilizzare, o non costituire, il cuscinetto di capitale aggiuntivo ("Pillar 2 Guidance", "P2G") che le autorità di vigilanza, su base non vincolante, raccomandano alle singole istituzioni sempre nell'ambito dello SREP. Secondo le stime della BCE questa misura, unitamente alla precedente, potrebbe "liberare" circa 120 miliardi di euro di capitale CET1, utilizzabile per assorbire perdite o per incrementare l'offerta di credito.

proroga di sei mesi alle banche per l'implementazione delle misure qualitative richieste dalla vigilanza nell'ambito dello SREP, così come per le azioni di recupero dati imposte nel contesto di ispezioni da remoto e modelli di verifiche interne; è stato inoltre prorogato di sei mesi il termine per le decisioni del SSM in materia in modelli interni e lettere di controllo, a meno che le banche non chiedano esplicitamente un pronunciamento. Il 27 marzo, l'EBA ha concesso alle banche di rimandare la presentazione dei dati di segnalazione a fini di vigilanza, dei documenti di Pillar 3 e di altri compiti di raccolta dati.

⁸ Il 3 marzo 2020, il presidente del SSM ha inviato una lettera a tutte le istituzioni significative, esortandole a implementare piani di emergenza e strutture di backup, proteggendo allo stesso tempo la salute dei dipendenti e intensificando le difese sul fronte del rischio informatico. Il 12 marzo 2020 l'EBA ha annunciato la sua decisione di rinviare gli stress test a livello UE al 2021 e l'SSM ha reso noto che le ispezioni in loco, le richieste di dati e altre misure di vigilanza avrebbero potuto essere rinviate, al fine di evitare alle banche carichi di lavoro aggiuntivi a fronte di attività non urgenti. Il 20 marzo la BCE ha inoltre concesso una



59

Il 20 marzo 2020, l'SSM ha reso noti ulteriori interventi per migliorare la flessibilità nel riconoscimento e nella valutazione dei crediti deteriorati, prevedendo in particolare una deroga temporanea ai criteri di classificazione dei prestiti come "inadempienze probabili" ("unlikely to pay", o "UTP"), previsti tra l'altro dalla nuova definizione di default. Viene infatti consentito di non applicare tali criteri alle esposizioni creditizie assistite da garanzie pubbliche e oggetto di moratorie collegate al Covid-19, a condizione che esse appaiano in grado di rimanere in bonis nel lungo termine. Allo stesso modo, il 25 marzo l'EBA ha chiarito che le moratorie pubbliche e private, conseguenti al Covid-19 e rivolte ad ampi range di prodotti e clienti, non devono essere automaticamente classificate come misure di forbearance.

L'EBA è peraltro ritornata più volte sul tema delle debt holidays. Il 2 aprile ha pubblicato una serie di linee guida sulle moratorie, pubbliche e private, relative al Covid-19 e applicate prima del 20 giugno (termine poi esteso al 30 settembre). Tali linee guida specificano che le moratorie basate su una legge nazionale o sull'applicazione di iniziative private a livello settoriale non sono ristrutturazioni e dunque non comportano automaticamente la classificazione del relativo credito come forborne(che a sua volta può comportare il passaggio automatico tra i non-performing loans). Il 21 settembre, tuttavia, l'EBA ha annunciato la conclusione di questo regime speciale e il ritorno alle regole pre-esistenti (che comportano una valutazione caso per caso) per le moratorie concesse a partire dal quarto trimestre 2020.

Nel documento del 20 marzo, l'SSM ha anche introdotto due parziali "ammorbidimenti" al calendar provisioning, stabilendo che:

⁹ Il Regolamento (UE) 2017/2395 aveva consentito alle

i piani di riduzione degli NPL concordati dalle singole banche con la vigilanza verranno considerati con "piena flessibilità"; tale flessibilità, tuttavia, non avrà come "focus" le esposizioni non-performing accumulate precedentemente all'esplosione della pandemia.

Il medesimo documento ha toccato altresì aspetti contabili, legati alle previsioni del citato IFRS 9 e alla possibilità di un aumento delle rettifiche di valore nei bilanci bancari, conseguente a un "significativo incremento del rischio di credito" (il già citato SICR). La BCE ha incoraggiato le banche a ricorrere – qualora non l'avessero già fatto - alle misure temporanee di mitigazione degli effetti negativi del principio contabile IFRS sul patrimonio di vigilanza adottate nel 2017, in occasione della prima adozione di tale principio9 e ha inoltre raccomandato di evitare ipotesi procicliche nei modelli utilizzati per quantificare accantonamenti. Riguardo a questi ultimi, l'SSM ha chiarito che le perdite attese ("expected credit loss" o "ECL") calcolate sull'intera durata dei prestiti dovrebbero essere basate su previsioni macroeconomiche di lungo termine, comprese quelle contenute nelle pubblicazioni della BCE, e tenere conto delle misure di aiuto concesse dalle autorità pubbliche. L'invito a tutte le banche "significative" dell'Eurozona a utilizzare il regime

le esposizioni non-performing garantite dallo Stato nell'ambito del Covid-19 beneficeranno di un trattamento preferenziale, nel senso che non vi sarà una percentuale minima obbligatoria per i primi sette anni successivamente al default (mentre al compimento del settimo anno, sarà richiesta la svalutazione integrale);

rettifiche di valore aggiuntive dovute all'introduzione, banche di ri-aggiungere al "common equity Tier 1" nell'ambito del citato principio contabile, del concetto di perdita creditizia attesa. (CET1) una quota decrescente nel tempo delle



60

transitorio IFRS determinare e a evitando accantonamenti assunzioni eccessivamente pro-cicliche è stato reiterato il primo aprile successivo, accompagnato da un documento di orientamento sulla valutazione "massiva" del SICR e sull'uso, in tale ambito, di previsioni macroeconomiche 10.

Il 25 marzo anche l'EBA ha approfondito le questioni contabili, focalizzandosi sull'identificazione del SICR e sul rischio che il peggioramento nelle condizioni macroeconomiche dovuto al virus provochi un cospicuo aumento degli accantonamenti per effetto di tale meccanismo. L'EBA ha sottolineato che un SICR può prodursi solo in presenza di cambiamenti significativi del rischio lungo tutta la vita residua dell'esposizione, indipendentemente dalle problematiche di breve termine, e che dunque è corretto non associare un SICR a quei debitori il cui merito creditizio non verrà influenzato dalla situazione attuale nel lungo periodo. In ogni caso, nel determinare l'impatto sul conto economico delle banche derivante dal riconoscimento delle ECL, si dovrebbero prendere in considerazione le garanzie e gli aiuti pubblici. In pari data, raccomandazioni analoghe venivano

emesse dall'ESMA. Secondo quest'ultima, l'emergere di un SICR può essere valutato solo in modo "olistico", registrando i cambiamenti nel rischio di inadempienza sull'intera vita residua del credito. In aggiunta, i programmi di sostegno economico implementati dai governi nell'ambito

dell'emergenza Covid-19 dovrebbero essere considerati nella valutazione di un possibile SICR se riducono il rischio di insolvenza misurato lungo l'intera vita residua di un'esposizione¹¹.

Il 27 marzo, la BCE ha deciso di far sentire la propria voce anche in relazione a un tema normalmente di competenza degli amministratori delle banche e dei loro azionisti, e ha raccomandato agli intermediari vigilati di non pagare dividendi (o altre distribuzioni volte a remunerare gli investitori, anche attraverso il riacquisto di azioni proprie) fino al quarto trimestre del 2020. Quattro giorni dopo, l'EBA ha sollecitato tutte le banche europee a mantenere una forte capitalizzazione, chiedendo inoltre che le remunerazioni variabili al management vengono mantenute su un livello adeguatamente prudenziale.

Il 28 aprile, la Commissione europea ha presentato due documenti: un documento interpretativo che evidenzia i margini di flessibilità a disposizione delle banche nel contesto delle norme vigenti e un pacchetto legislativo finalizzato a proporre una "rapida correzione" ("quick fix") al Regolamento 575/2013 in materia di adeguatezza patrimoniale degli enti creditizi (il già citato CRR).

Il primo documento richiama il lavoro svolto dall'EBA e da altri supervisori in tema di classificazione dei crediti deteriorati raccomanda che le regole sul default e sul riconoscimento delle esposizioni forborne non ostacolino il ricorso a un diffuso utilizzo di garanzie

¹⁰ L'SSM ha incoraggiato le banche a utilizzare previsioni macroeconomiche di lungo termine e dati storici che siano rappresentativi di un orizzonte temporale di lungo periodo e privi di distorsioni legati a eventi recenti. La BCE ha chiarito di attendersi che le banche utilizzino come benchmark le sue previsioni a tre anni, riconoscendo che l'economia potrebbe ritornare ai trend di lungo termine più rapidamente di quanto ci si aspetti e rendendo noto che - dato l'attuale livello di incertezza - non si sarebbe opposta all'utilizzo di scenari

che ipotizzassero il verificarsi di una ripresa già nel corso del 2020.

¹¹ Ulteriori indicazioni sono state fornite il 27 marzo della Fondazione IFRS. L'organismo contabile ha riconosciuto che la stima delle ECL può risultare impegnativa durante la crisi dovuta al COVID19, e ha sottolineato l'importanza di utilizzare tutte le informazioni sostenibili e ragionevoli disponibili, adattando le previsioni al fine di tenere conto della situazione attuale.

01-10-2020 Data 52/64 Pagina

Foalio 10/13



61

pubbliche e moratorie. Ricorda inoltre che le moratorie interrompono il conteggio dei 90 giorni di ritardo nei pagamenti, trascorsi i quali un credito deve considerarsi "scaduto" (e dunque non-performing). Infine, sottolinea che, mentre la CRR richiede che lo stato di inadempienza probabile sia valutato senza considerare l'effetto di eventuali garanzie, il ricorso a garanzie (ad esempio per far fronte a difficoltà temporanee) non comporta di per sé la classificazione del credito come deteriorato.

In materia di regole contabili, il documento citato osserva che la temporanea incapacità di famiglie e imprese di ripagare i loro debiti a causa del Covid-19 non dovrebbe determinare automaticamente un SICR e che le banche non dovrebbero applicare in modo meccanico i modelli di stima delle ECL pre-esistenti al Covid. Ribadisce inoltre che la presenza di un eventuale SICR dovrebbe essere valutata guardando all'intera vita residua del prestito e dando sufficiente peso agli scenari di lungo termine basati sull'ipotesi di ritorno alla normalità, e che le moratorie non dovrebbero essere viste, di per sé, come un segno di incremento del rischio di credito. La Commissione rileva infine che la presenza di garanzie non incide sul rischio di default del debitore.

Venendo alla proposta di "quick fix", essa ha effettivamente dato luogo - in tempi eccezionalmente compressi rispetto alle prassi normalmente seguite dai co-legislatori - a un provvedimento legislativo (il Regolamento 2020/873) approvato il 24 giugno 2020 dal Parlamento europeo. Esaminiamo sinteticamente

le principali modifiche 12 apportate alla CRR nell'ambito di tale provvedimento.

Una prima area riguarda il calendar provisioning. In analogia a quanto già disposto dalla BCE,il trattamento privilegiato sin qui attribuito ai finanziamenti garantiti dalle agenzie di credito all'esportazione viene esteso ai prestiti assistiti da garanzia (o controgaranzia) del settore pubblico. Tale equiparazione era stata pensata come temporanea dalla Commissione europea ma, per evitare che essa potesse poi venire a scadenza bruscamente per un numero elevato di esposizioni accumulate negli anni (c.d. "effetto scogliera" o "cliff effect"), il Parlamento ha deciso di introdurla su base permanente.

Un secondo tema è il principio contabile IFRS 9. Le già citate misure transitorie introdotte nel 2017 sono state ampliate per ricomprendervi l'impatto dell'incremento nelle ECL dovuto al Covid-19. Inoltre, la loro durata è stata estesa di due anni, fino a fine 2024, consentendo alle banche di riaggiungere al patrimonio di vigilanza CET1 l'incremento delle rettifiche da ECL registrato nel 2020 e nel 2021. La misura è finalizzata a temperare il possibile impatto del SICR e infatti esclude espressamente le maggiori svalutazioni registrate su crediti deteriorati.

Un aspetto importante del "quick fix" per il nostro Paese riguarda i titoli di Stato, per i quali si introduce un nuovo "filtro prudenziale" (cioè una regola che governa il passaggio dal patrimonio contabile a quello di vigilanza) al fine di ridurre l'impatto sui fondi propri dovuto alle perdite (anche latenti) sugli strumenti finanziari contabilizzati a fair value. E' infatti previsto che le

sospendere o attenuare le regole in materia di aggravi di capitale richiesti alle banche i cui modelli non superano la valutazione retrospettiva ("back-testing") periodica. Gli scostamenti registrati nel 2020-2021 potranno infatti essere esclusi dagli esiti del backtesting a patto che non siano dovuti a debolezze intrinseche dei modelli.

¹² Nel testo diamo spazio alle misure focalizzate sul rischio di credito, il quick fix include comunque anche previsioni relative al rischio di mercato, nell'intento di impedire ai modelli interni di diventare eccessivamente prudenti a causa delle condizioni di mercato eccezionalmente negative dovute alla pandemia. In particolare, si dà facoltà alle autorità di vigilanza di

Data



62

banche possano ri-aggiungere al patrimonio di vigilanza una quota di tali perdite pari inizialmente al 100% (nel 2020), quindi via via minore fino a raggiungere lo 0% nel 2023¹³.

Vengono inoltre rese più flessibili le regole relative al leverage ratio14, un quoziente che le banche devono attualmente calcolare a meri fini informativi ma che diverrà un requisito prudenziale vincolante a partire dal 28 giugno 2021. poi anticipata l'implementazione di alcune riduzioni nei requisiti patrimoniali che erano state già introdotte dal Parlamento europeo nel 2019, come il trattamento più favorevole delle esposizioni creditizie garantite dalla cessione del quinto e dei prestiti concessi alle PMI o nell'ambito del finanziamento di infrastrutture, che è stato anticipato di un anno, al 27 giugno 2020.

Il quick fix interviene, infine, anche sul tema controverso delle limitazioni ai dividendi raccomandate dalla BCE, impegnando la Commissione a riferire al Parlamento europeo entro la fine del 2021 in merito alla possibilità di conferire alle autorità di vigilanza poteri vincolanti in materia. Successivamente all'approvazione del provvedimento, il 28 luglio 2020, il Meccanismo di Vigilanza Unica è tornato peraltro a pronunciarsi sulla questione, estendendo la propria raccomandazione sino al 31 gennaio 2021.

4. Conclusioni

In occasione dello scoppio, in Europa, del Covid-19, le autorità di vigilanza e i co-legislatori hanno dato prova di un'apprezzabile capacità di reazione e di una tempestività per certi versi impensabile, alla luce dei tempi tradizionalmente necessari alla formazione del consenso in ambito comunitario. La necessità di ri-orientare in tempi brevi le prassi e le regole di vigilanza non è andata a scapito dell'ampiezza degli interventi adottati, contraddistinti da un notevole livello di ambizione in particolare per quanto riguarda il quick-fix. Nondimeno, alcune misure rischiano di rivelarsi incomplete e perciò insufficienti a governare senza ambiguità le ricadute della pandemia per i bilanci bancari.

Un primo tema degno di nota è quello del calendar provisioning. proposito, l'impostazione In privilegiata dalle autorità europee è stata quella di creare un "breathing space" di sette anni associato concessione di garanzie pubbliche, "congelando" le coperture minime obbligatorie per un periodo giudicato sufficiente a riassorbire gli effetti del virus sul quadro macroeconomico. Un siffatto approccio si presta tuttavia a diverse critiche. In primo luogo, allo scadere del settimo anno il coefficiente minimo di copertura obbligatoria sale bruscamente al 100%; un simile "decollo verticale" non tiene conto del fatto che se è vero che le procedure di recupero si saranno

ricorrere di circostanze eccezionali, con il consenso delle autorità di vigilanza e per un massimo di un anno). Gli istituti che si avvarranno di tale facoltà dovranno calcolare un leverage ratio corretto al fine di compensare gli effetti dell'esclusione delle riserve, ma la correzione resterà costante per tutta la durata dell'esclusione (anche se l'ammontare di riserve dovesse aumentare). Verrà inoltre differita al primo gennaio 2023 – coerentemente con quanto deciso dal Comitato di Basilea – l'entrata in vigore del cosiddetto "additional leverage ratio buffer" previsto per le banche di importanza sistemica.

¹³ In materia di titoli pubblici è previsto anche un trattamento agevolato per le esposizioni denominate nella valuta di un diverso Stato UE e finanziate nella medesima divisa, che ne riducono l'impatto sui requisiti di capitale per il rischio di credito (fino a tutto il 2024) e ai fini della normativa sui grandi fidi (fino a tutto il 2026).

¹⁴ Il leverage ratio è un quoziente che rapporta il patrimonio di vigilanza (Tier 1) a una misura di totale attivo non ponderato (comprendente anche una stima dell'impatto delle poste sotto la linea). Il quick fix prevede che, nel calcolo di tale indicatore, sia permesso escludere le riserve presso la banca centrale (ma solo al

01-10-2020 Data 52/64 Pagina

Foalio 12/13



63

verosimilmente rimesse in moto nell'arco di qualche anno - nondimeno i procedimenti collegati (in particolare quelli giudiziali) potrebbero aver accumulato un ritardo difficile da riassorbire. Simili considerazioni avrebbero reso consigliabile una qualche forma di gradualità allorché, al termine dei sette anni di "sabbatico", le banche saranno chiamate a registrare rettifiche di valore minime obbligatorie sulle esposizioni garantite dallo Stato.

Le percentuali di copertura minima previste dal calendar provisioning, peraltro, sono state stimate in una fase economica complessivamente benigna se paragonata alla congiuntura attesa per i prossimi anni; seppure non v'è un sufficiente consenso, in ambito internazionale, ricalibrarne il profilo, sarebbe comunque opportuno prendere atto che il lockdown ha causato una profonda discontinuità operativa nelle procedure legali di recupero e allontanato nel tempo la possibilità di reperire controparti interessate ad accordi stragiudiziali (basati per esempio sulla cessione di cespiti produttivi di tipo industriale, commerciale o turistico). In tale contesto risulterebbe legittimo, e per molti versi opportuno, congelare temporaneamente il conteggio del "vintage" dei crediti deteriorati (il tempo trascorso dalla classificazione come default), cioè della variabile da cui dipende l'applicazione delle percentuali di copertura minime crescenti introdotte nell'ambito del calendar provisioning. Preoccupa, infine, la mancanza di pronunciamenti chiari e validi erga omnes in relazione alla possibilità di rivedere gli obiettivi di copertura (o di cessione a terzi) dei crediti deteriorati che la BCE ha imposto alle grandi banche dell'Eurozona nel passato biennio. L'autorità di vigilanza ha invero reso noto di essere disponibile a rivalutare tali indicazioni con adeguata flessibilità, in un'ottica "caso per caso"; in assenza di criteri trasparenti e uniformi,

tuttavia, vi è il rischio che il processo di revisione di questi obiettivi venga percepito come incerto, se non addirittura arbitrario, da parte delle istituzioni vigilate e degli investitori.

In materia di IFRS 9 e di SICR le autorità hanno incoraggiato le banche a interpretare i principi contabili in modo tale da non procedere a rettifiche di valore eccessivamente procicliche, destinate a riassorbirsi negli anni a venire man mano che l'Europa riemergerà dalla fase di severa contrazione dell'attività economica innescata dal Covid-19. Un simile approccio, certamente condivisibile, si scontra tuttavia - in qualche misura - con gli stessi "principi ispiratori" delle normative contabili rilevanti. L'IFRS 9, come si ricorderà, rappresenta la risposta degli standard setter alla scarsa proattività dell'approccio previgente, codificato nel principio contabile IAS 39, che negli anni antecedenti la crisi bancaria del 2007-2009 non aveva consentito di costituire per tempo adeguate riserve a fronte delle perdite ancora non conclamate, ma già ragionevolmente attese per futuro. Esso risulta dunque ricco di previsioni specifiche che impongono al redattore del bilancio - su cui ricade la responsabilità ultima della corretta applicazione di tali precetti - di reagire senza ritardo ai segnali di deterioramento della qualità creditizia evidenziati dal portafoglio prestiti. Non è chiaro dunque fino a che punto l'atteggiamento "forward looking" del nuovo principio contabile possa essere davvero temperato attraverso un mero sforzo interpretativo; e quanto invece possa risultare opportuno anche un intervento legislativo mirato, sulla falsariga di quanto già accaduto ad esempio nel 2008 allorché il Parlamento europeo seppe reagire alla crisi innescata dal collasso di Lehman Brothers approvando in tempi brevi un pacchetto di deroghe specifiche e fornendo un quadro normativo certo alle banche e ai loro revisori.

Data 01-10-2020

Pagina 52/64
Foglio 13 / 13



64

Con riguardo alle restrizioni imposte ai dividendi distribuiti dalle banche, appare opportuno che la BCE rassicuri il mercato circa la natura assolutamente eccezionale e temporanea delle emanate¹⁵. raccomandazioni sin qui Diversamente, il quoziente tra capitalizzazione di borsa e patrimonio contabile dei grandi intermediari creditizi quotati, già sotto pressione per effetto di una redditività strutturalmente fragile e degli effetti della pandemia, verrebbe ulteriormente penalizzato dalla reazione negativa degli investitori al divieto di distribuire utili, finendo per esacerbare la crisi piuttosto che risolverla.

Un ultimo tema riguarda la possibile introduzione di norme volte a rendere adeguatamente graduale e sopportabile la progressiva rimozione delle misure straordinarie emanata durante la prima fase della pandemia, "riducendo le dosi" al paziente senza provocare collassi. In proposito, dai già citati dati CRIF emerge come nei prossimi sei mesi il 69% della clientela small business sarà affetto dalla conclusione delle moratorie concesse dalle banche per effetto delle normative straordinarie approvate al governo, con un incremento della rata media da pagare stimato intorno al 53%. E' evidente che un simile fenomeno, se non attentamente monitorato e gestito, può condurre a un significativo aumento dei crediti deteriorati e a una successiva contrazione dell'offerta di credito. Da guesto punto di vista, potrebbe rappresentare una mossa falsa la decisione dell'EBA di revocare, per le moratorie applicate già dal primo ottobre 2020, il trattamento maggiormente favorevole introdotto con le comunicazioni dello scorso marzo-aprile e di cui si è detto in precedenza.

Porre l'accento sull'utilità di possibili ulteriori interventi delle autorità non equivale tuttavia a adottare un approccio "assistenzialistico" che assegni al Deus ex machina delle misure pubbliche il compito di governare e infine risolvere la crisi. Tale responsabilità ricade in primo luogo sulle banche, sulle loro scelte gestionali, sulla robustezza delle infrastrutture informative e dei processi di gestione del rischio con cui stanno affrontando una crisi senza precedenti. Moratorie e garanzie, deroghe ai criteri di classificazione in default delle esposizioni, rallentamenti nel profilo temporale con cui agisce il calendar provisioning non devono diventare un modo per spegnere i fari e non vedere il possibile precipizio. Protetti dall'ombrello delle misure straordinarie di vigilanza – emanate ed emanande – intermediari devono lavorare alacremente per riconoscere tempestivamente le esposizioni deteriorate e per favorire l'erogazione di credito sano a quelle imprese (e famiglie) che possono traghettare l'economia nazionale verso la ripartenza.

https://www.lavoce.info/archives/68826/incognitenel-divieto-di-dividendi-per-le-banche/.

¹⁵ Cfr. Cuneo S. e A. Resti, "Incognite nel divieto di dividendi per le banche", 30 luglio 2020, La Voce, articolo disponibile all'indirizzo