

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E FINANZA

**Cattedra di diritto dei mercati e degli intermediari
finanziari corso progredito (c.p.)**

**LE SFIDE PER L'ATTUAZIONE DELL'EDIS: PROSPETTIVE DEI DIVERSI STATI
MEMBRI, ANALISI EMPIRICA E PROFILI DI CRITICITÀ**

RELATORE

Prof.ssa Mirella Pellegrini

CANDIDATO

CORRELATORE

Giada Franchi

Prof.ssa Paola Lucantoni

Matricola 692251

Anno accademico 2018/2019

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1:	
Analisi dei maggiori rischi dalla crisi del 2007 fino ad oggi	7
1.1- Le principali sfide cui deve far fronte il sistema bancario dell'area dell'euro	7
1.2- Eccesso di crediti deteriorati	8
1.2.1- Le principali conseguenze derivanti dall'eccesso di NPLs	9
1.2.2- Gli NPLs nell'area dell'euro	10
1.2.3- Le principali azioni intraprese dall'UE per ridurre gli NPLs	12
1.2.4- Quadro di vigilanza della BCE sui crediti deteriorati	17
1.2.5- Autorità Bancaria Europea e il Comitato Europeo per il rischio sistemico	19
1.3- Valutazione delle attività di livello 3	21
1.3.1- Le attività di livello 3 nell'area dell'euro	22
1.3.2- Quadro normativo e prudenziale riguardante le attività L3	24
1.3.3- Considerazioni finali sulle valutazioni delle attività L3	26
1.4- Esposizione delle banche ai debiti dei propri governi	27
1.4.1- Dati sull'esposizione al debito sovrano nei paesi dell'area euro	30
1.4.2- Spiegazioni teoriche riguardanti l'esposizione al debito sovrano	31
1.4.3- Dibattito internazionale	33
1.4.4- Task force di alto livello sull'esposizione sovrana	36
1.4.5- Considerazioni finali sull'esposizione al debito pubblico	37
CAPITOLO 2:	
Unione Bancaria: un cerchio ancora da chiudere	40
2.1- L'Unione Bancaria, il più grande passo in avanti dalla creazione dell'euro	40
2.2- Quadro istituzionale e regolamentare	41
2.3- Terzo pilastro dell'Unione Bancaria, il sistema europeo di garanzia dei depositi	44
2.4- I progressi verso un quadro finanziario Europeo	46
2.5- Proposta della Commissione, Novembre 2015	50
2.6- Comunicazione della Commissione, ottobre 2017	55
2.7- Coordinamento con i sistemi nazionali di assicurazione dei depositi	58
2.8- Interazione tra i pilastri dell'unione bancaria	60

CAPITOLO 3:

EDIS, il tassello mancante di un puzzle chiamato Unione Bancaria Europea	70
3.1- Introduzione all'analisi empirica sui contributi da fornire per la costituzione dell'EDIS	70
3.2- Analisi empirica sul livello di contributo all'EDIS basato sul rischio	71
3.3- Principi per lo sviluppo dei metodi di calcolo	72
3.4- Categorie di rischio e indicatori fondamentali	73
3.5- Descrizione degli indicatori di rischio aggiuntivi	77
3.6- Elementi obbligatori dei metodi di calcolo	78
3.7- Soglie per la ponderazione del rischio aggregato (ARW)	78
3.8- Procedura per il calcolo dei contributi annuali al DIS	80
3.9- Sistema di monitoraggio della rischiosità bancaria	80
3.9.1- Screening sui risultati degli indicatori addizionali	86
3.10- Punteggi di rischio individuali	88
3.11- Punteggio di rischio aggregato	90
3.12- Evidenze empiriche e risultati finali	94
CONCLUSIONI	100
APPENDICE 1	106
APPENDICE 2	110
BIBLIOGRAFIA	114
SITOGRAFIA	121

INTRODUZIONE

La recente crisi finanziaria iniziata nel 2007 ed in particolare la seguente crisi del debito sovrano del 2010, hanno offerto degli spunti di riflessione importanti per continuare nella direzione giusta il processo di integrazione europea. L'idea di un'unione bancaria europea (UB) è ormai una delle grandi sfide che occupano lo scenario politico internazionale, sfida che però rende indispensabile un accordo comune che va a scavare in quel sentimento europeo che sempre più viene ad essere minacciato da forze politiche distanti. Dall'ultima crisi finanziaria, sono stati intrapresi molti lavori per rafforzare la capacità di rispondere alle difficoltà del sistema finanziario dell'area dell'euro. Partendo da un settore finanziario surriscaldato, la crisi è andata successivamente a colpire uno degli attori principali del sistema economico, e nel caso della meno capitalizzata EU forse addirittura il protagonista, il settore bancario. La necessità di migliorare la struttura finanziaria dell'area dell'euro per renderla meno vulnerabile alle crisi e offrire prosperità a lungo termine a tutti i suoi membri rimane più forte che mai. Tuttavia, anche se le riforme sono state attuate da quando il meccanismo di risoluzione unico è stato creato nel luglio 2014 come parte dell'Unione Bancaria avviata nel 2012, il terzo pilastro dell'unione bancaria, vale a dire un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS), non è stato ancora completato. L'EDIS poggia sulla constatazione che l'attuale unione bancaria è incompleta, un'assicurazione comune viene ad essere considerata il terzo pilastro necessario per il completamento. Per evitare crisi sistemiche e contagio bancario, i fondi assicurativi nazionali non posseggono risorse adeguate. Un fondo comune invece avrebbe la capacità di assorbire espansi shock locali con il beneficio di redistribuire i suoi costi su una platea vasta con le ovvie economie di scala conseguenti. La sua creazione incontra però sia ostacoli politici che economici. Se da un lato rende il sistema più solido, dall'altro va a riproporre un consolidato problema di moral hazard nel sistema bancario¹. Inoltre, il consenso necessario per convincere i paesi membri a condividere un rischio così

¹ Commissione Europea, “proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0586>, 2015.

pressante come quello bancario risulta difficile con paesi così distanti attualmente sulle politiche economiche. Infatti, esiste un profondo disaccordo, tra i membri dell'area dell'euro sulla direzione che dovrebbero prendere le riforme, tra cui i suoi due membri più grandi, Germania e Francia. La Francia (insieme ad altri membri, come l'Italia) ha chiesto ulteriori meccanismi di stabilizzazione e di condivisione dei rischi, nonché una governance e una responsabilità più forti a livello dell'area dell'euro. Al contrario, la Germania (insieme ad altri membri, come i Paesi Bassi) ritiene che i problemi dell'area dell'euro derivino principalmente da politiche interne inadeguate, che ulteriori strumenti di stabilizzazione e condivisione del rischio nell'area dell'euro potrebbero essere controproducenti e che veramente necessaria è un'applicazione più severa delle norme fiscali e una maggiore disciplina di mercato². Creare un sistema bancario sicuro ed affidabile che non conduca in momenti di difficoltà a ricorrere alle tasche dei cittadini non è però un compito facile. Numerosi enti sono stati creati e la BCE ha iniziato ad avere un ruolo ancor più determinante per le sorti del mercato unico. L'analisi economica mostra come anche in questo caso i benefici coesistono con i rischi. Indipendenza e credibilità della BCE, azzardo morale del sistema bancario e sicurezza dei risparmiatori sono solo alcuni dei temi affrontati nello studio dei costi e dei benefici del percorso europeo che mira ad una governance bancaria comune, studio indispensabile per un corretto funzionamento della stessa. Resta inoltre importante analizzare la mancata realizzazione ad oggi del cosiddetto terzo pilastro della UB (lo schema di garanzia sui depositi comune), chiedendosi se la sua assenza mina la solidità dell'architettura a tal punto da rendere indispensabile la sua istituzione.

I motivi per cui il sistema bancario dell'area dell'euro continua a rimanere fragile sono, in particolare, gli elevati stock di crediti deteriorati (NPL) in alcuni paesi, la valutazione delle attività di livello 3 e l'elevata esposizione di molte banche ai debiti dei propri governi. Per quanto riguarda i crediti deteriorati, l'incapacità dei mutuatari di rimborsare i propri prestiti è stata aggravata durante

² Commissione Europea, “proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0586>, 2015.

la crisi finanziaria e la successiva recessione. Di conseguenza, molte banche hanno visto un accumulo di crediti deteriorati, e questo è stato particolarmente acuto in alcuni paesi dell'area dell'euro. Come sottolineato dalla banca centrale europea (BCE) nella sua valutazione del rischio per il rapporto del 2019, i crediti deteriorati sono uno dei principali fattori di rischio che incidono sul sistema bancario dell'area dell'euro, poiché livelli elevati di crediti deteriorati pesano sulle prestazioni e sulla redditività delle banche e alla fine hanno un impatto negativo sui prestiti delle banche all'economia. Per quanto riguarda il rischio di mercato, il manuale della BCE recentemente rivisto per la revisione della qualità delle attività delle banche amplia l'ambito della revisione delle esposizioni al valore equo includendo attività di livello 3 e attività di livello 2 complesse e illiquide per valutare meglio il rischio correlato a modelli di attività bancarie incentrati su servizi di investimento. Infine, l'elevata esposizione di molte banche ai debiti dei propri governi solleva problematiche relative alla loro resilienza economica e finanziaria in caso di shock avversi.

La prima delle principali questioni che stanno ancora minando la solidità del sistema bancario dell'area dell'euro è la grande quantità di crediti deteriorati sui bilanci delle banche. Per un certo numero di banche europee, l'obiettivo principale dei lavori di ristrutturazione è stato quello di ripulire i loro bilanci vendendo o liquidando grandi portafogli di crediti in sofferenza. Il nuovo standard internazionale di rendicontazione finanziaria (IRSF 9), che rende meno favorevole la conservazione dei crediti deteriorati in bilancio, ha permesso di liberare risorse interne.

Il problema del pregiudizio interno è anche un ostacolo chiave all'adozione dell'EDIS, come proposto dalla Commissione europea alla fine del 2015, perché i depositi protetti da questo regime potrebbero essere utilizzati dalle banche, in caso di moral suasion dal governo del loro paese d'origine, per aumentare eccessivamente i loro acquisti del debito di quel governo. In risposta a ciò, i responsabili politici stanno discutendo se e come affrontare il trattamento del debito sovrano sui bilanci bancari, che attualmente viene considerato privo di rischio.

La presente tesi si concentra sul completamento della rete di sicurezza pubblica per le banche, compresa l'assicurazione dei depositi, che rimane principalmente a livello nazionale. Ciò crea

marginale di contagio dalla fragilità del settore bancario all'emergenza del debito sovrano nazionale. I mercati finanziari integrati richiedono una soluzione europea per quanto riguarda l'assicurazione dei depositi, superando il disaccordo tra i membri dell'area dell'euro. Si parte dalla proposta legislativa presentata dalla commissione europea nel novembre 2015 per l'introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) e si esamina il sistema di calcolo dei contributi basati sul rischio ai sistemi di assicurazione dei depositi promossi dall'autorità bancaria europea (ABE). L'obiettivo è valutare se le preoccupazioni sollevate da alcuni Stati membri in merito all'onere della condivisione del rischio e al rischio morale nella prospettiva di introdurre un EDIS siano giustificate.

CAPITOLO 1

Analisi dei maggiori rischi dalla crisi del 2007 fino ad oggi

1.1 Le principali sfide cui deve far fronte il sistema bancario dell'area dell'euro

Le banche di tutta Europa hanno attraversato un significativo processo di ristrutturazione in risposta alla debole redditività e per soddisfare le nuove leggi e regolamenti approvati a seguito della crisi finanziaria³.

Le banche dell'area dell'euro hanno trascorso l'ultimo decennio a riprendersi dalla crisi finanziaria globale; hanno sistemato i loro bilanci, adottato nuove normative e abbandonato attività strutturalmente non redditizie in un ambiente a bassa crescita⁴. La resilienza del settore bancario è infatti notevolmente aumentata. Mentre le prestazioni delle banche europee sono migliorate dal 2008, il rendimento medio del capitale è ancora basso⁵. Questa media copre grandi differenze geografiche: le banche in alcuni mercati europei hanno completato questo processo di ristrutturazione, mentre altri mercati continuano a lottare.

“Le sfide sul piano economico, politico e della sostenibilità del debito nell’area dell’euro si sono intensificate negli ultimi anni e hanno incrementato i rischi per il settore bancario dell’area, incidendo fra l’altro sul rischio di credito e sulle prospettive di redditività. Le proiezioni sulla crescita economica dell’area dell’euro per il 2019-2020 sono previste verso il basso rispetto a un anno prima, ma continuano a indicare un’espansione” (BCE 2019)⁶.

Nonostante l’espansione economica degli ultimi anni, restano comunque tante le preoccupazioni per la sostenibilità del debito, esponendo i paesi dell’area con elevati livelli di debito a repentine variazioni della percezione dei mercati finanziari. In questi paesi, significative esposizioni delle banche verso il debito sovrano nazionale lasciano spazio alla possibile riapparso di circoli viziosi destrutturanti fra banche e Stato⁷.

Per completare l’Unione bancaria e l’Unione dei mercati dei capitali oltre a superare gli ostacoli normativi, di vigilanza ed esterni come l’armonizzazione delle leggi in materia di insolvenza e dei regimi fiscali bisogna procedere con l’istituzione di un sistema di assicurazione dei depositi a livello europeo. Una delle principali sfide per l'autorità di vigilanza non è quella di applicare un approccio

³ Cfr. Francesco Capriglione, “Manuale di Diritto Bancario e Finanziario”, CEDAM, 2015.

⁴ Cfr. Roberto Ruozi, “Le crisi bancarie”, Egea S.p.A, 1995.

⁵ Orbis Bank Database.

⁶ BCE, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/ra/html/ssm.ra2020~a9164196cc.it.html#toc1>, 2019.

⁷ Cfr. Documenti Consob.

unico, ovvero quello di adattare l'attività di vigilanza alle specifiche problematiche che ciascuna banca deve affrontare. Ciò è particolarmente impegnativo perché un approccio su misura può ridurre la comparabilità e aggiungere complessità al sistema.

Le strategie delle banche riflettono ampiamente il loro attuale stato di redditività: le banche più deboli stanno cercando di ridurre i loro costi e crediti deteriorati, mentre i migliori performer tendono a concentrarsi sulla crescita. Tuttavia, le sfide strutturali e le prospettive di stabilità finanziaria suggeriscono che le rimanenti questioni che impediscono all'Unione finanziaria di raggiungere il suo pieno potenziale dovrebbero essere affrontate. Una prima area di intervento è rappresentata dai modelli di business delle banche. Un'ulteriore diversificazione può aiutare a controbilanciare la bassa redditività. Le principali aree di preoccupazione per i responsabili politici sono le grandi scorte di crediti deteriorati che rimangono ancora in alcune banche, la valutazione delle attività di livello 3 e l'elevata esposizione di molte banche ai debiti del proprio governo.

Dopo l'analisi delle principali sfide cui deve far fronte il sistema bancario dell'area dell'euro, verrà presentato il pilastro mancante per completare l'Unione bancaria Europea, ovvero il sistema di assicurazione dei depositi (EDIS). Infine, lo scopo di questa indagine empirica è di contribuire al dibattito regolatore, valutando quali paesi (se ce ne sono) versano in condizioni finanziarie vantaggiose dopo la piena attuazione di un sistema di monitoraggio comune della rischiosità bancaria.

1.2 Eccesso di crediti deteriorati

Una delle principali questioni che stanno ancora minando la solidità del sistema bancario dell'area dell'euro è la grande quantità di crediti deteriorati (NonPerformingLoans)⁸ sul bilancio delle banche. Viene esaminato innanzitutto il "piano d'azione del Consiglio europeo per affrontare il problema delle sofferenze nel settore bancario" e il pacchetto di misure presentato dalla Commissione europea (CE)

⁸ sono dei prestiti la cui riscossione è considerata a rischio sotto diversi profili. Si tratta in genere di esposizioni degli istituti di credito verso soggetti che, per un peggioramento della propria situazione economica e finanziaria, non sono in grado di far fronte alle proprie obbligazioni e quindi di ripagare nei tempi o negli importi previsti le rate del proprio debito. La Banca d'Italia suddivide gli NPL in tre principali categorie che rendono conto del processo di graduale deterioramento cui può andare incontro un credito: esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate, inadempienze probabili e sofferenze. Le esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate sono dei crediti che sono scaduti o eccedono i limiti di affidamento da oltre 90 giorni e oltre una determinata soglia di rilevanza. Le inadempienze probabili sono il gradino successivo, quello in cui la banca ritiene improbabile che il debitore adempia interamente ai propri obblighi contrattuali, a meno di azioni dell'istituto di credito come l'escussione delle garanzie. Infine, giungono le vere e proprie sofferenze, crediti verso soggetti in stato di insolvenza o in situazioni sostanzialmente equiparabili. (Borsa Italiana)

nel marzo 2018. Per un certo numero di banche europee, il focus del lavoro di ristrutturazione è stato quello di ripulire i loro bilanci vendendo o liquidando grandi portafogli di crediti in sofferenza.

Il nuovo principio contabile internazionale IRFS 9 (Financial Report Standard Standard 9), che rende meno favorevole la conservazione dei crediti deteriorati in bilancio, ha permesso di liberare risorse interne. Verranno visti gli approfondimenti sul cambiamento delle normative e viene introdotto il ruolo della banca centrale europea nel campo della gestione degli NPL da parte delle banche e il modello e la velocità di riduzione del rischio da seguire, poiché la BCE non ha poteri regolamentari, ma solo poteri di vigilanza (incorporati nel pilastro SREP-II di Basilea 3).

1.2.1 Le principali conseguenze derivanti dall'eccesso di NPLs

Una delle aree chiave per ridurre il rischio e migliorare la redditività nel settore bancario dell'area dell'euro è l'ulteriore declino dei crediti deteriorati⁹. La crisi finanziaria e la successiva recessione hanno portato all'incapacità più diffusa dei mutuatari di rimborsare i loro prestiti, poiché un numero crescente di famiglie e società ha dovuto affrontare continue difficoltà di pagamento e persino il fallimento. Non tutti i paesi sono stati colpiti allo stesso modo, ma i crediti deteriorati si sono accumulati, soprattutto in quegli Stati in recessione economica lunga o profonda¹⁰. Gli NPL elevati, sia in termini di livello che di rapporti, rappresentano una sfida importante per vari motivi.

In primo luogo, i crediti deteriorati elevati riducono la redditività delle banche a causa dei costi amministrativi e dei costi di finanziamento più elevati per le banche. Le esigenze di approvvigionamento possono esaurire gravemente la base di capitale delle banche. Inoltre, generano meno entrate per una banca rispetto ai prestiti in bonis e possono causare perdite che riducono il capitale della banca¹¹.

In secondo luogo, i crediti deteriorati rappresentano un rischio per la redditività delle banche, in quanto possono generare ripercussioni transfrontaliere negative e influire sulla percezione del mercato del settore bancario dell'UE.

Poiché esistono ampie variazioni all'interno dei paesi dell'area dell'euro, gli aumenti della frammentazione finanziaria e i flussi di capitale all'interno del mercato unico sono compromessi. Inoltre, i crediti deteriorati legano ingenti quantità di risorse bancarie, sia umane che finanziarie, bloccando il capitale per sostenere attività non produttive; ciò riduce la capacità di prestito della banca, anche alle piccole e medie imprese. A sua volta, questo effetto negativo in termini di offerta

⁹ Cfr. Francesca Arnaboldi "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Palgrave Macmillan, 2019.

¹⁰ Cfr. Orbis Bank database.

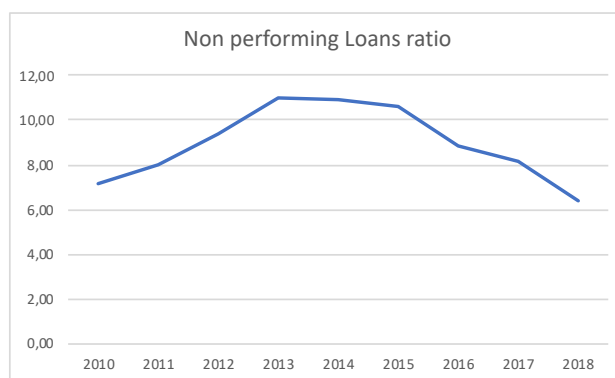
¹¹ Cfr. Francesco Capriglione, "La problematica dei crediti deteriorati", Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 2/2019-supplemento n.2, http://www.fondazionecapriglione.luiss.it/2019_02_RTDE_supplemento_2.pdf, 2019.

di credito riduce anche la capacità delle imprese di investire, creando in tal modo un effetto tangibile sull'economia reale¹².

1.2.2 Gli NPLs nell'area dell'euro

I prestiti in sofferenza sono generalmente definiti come prestiti bancari soggetti a rimborso tardivo o che è improbabile che vengano rimborsati senza richiedere la vendita di garanzie. Il termine NPL si riferisce a esposizioni deteriorate (NPE) scadute da oltre 90 giorni o deteriorate individualmente. Il volume medio di crediti deteriorati per banca ha continuato a diminuire costantemente dal 2013, passando da una media bancaria di oltre 600 milioni di euro a circa 400 milioni di euro¹³. Questa riduzione è stata principalmente il risultato di eventi unici che hanno avuto un impatto su tutte le classi di dimensione bancaria. Inoltre, la qualità dei portafogli di prestiti delle banche continua a migliorare. Il rapporto tra crediti deteriorati e prestiti lordi è diminuito per tutte le banche dal 2013 in media del 17%¹⁴. Questo è stato il risultato della stabilizzazione delle economie unite a varie misure proattive, comprese le vendite dei portafogli NPL.

Grafico 1.



Fonte: IMF Financial Soundness Indicator (2018)

Il grafico 1 mostra la media degli NPL ratio¹⁵ dal 2010 al 2018 degli Stati membri dell'UE. Si può notare come il rapporto aumenta a seguito della crisi del debito degli Stati Europei¹⁶, che si intensificò nel 2010. Il grafico mostra il picco massimo degli NPLs ratio nel 2013 per poi diminuire dal 2014 al 2018. L'azione volta a ridurre in modo sostenibile gli NPL all'interno dei bilanci bancari apporta

¹² Cfr. Andrea Miglionico, "Crediti deteriorati, regolazioni a confronto", Utet Giuridica, 2018.

¹³ Cfr. Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Palgrave Macmillan, 2019.

¹⁴ Cfr. IMF Financial Soundness Indicator.

¹⁵ NPL ratio è il rapporto tra crediti deteriorati e prestiti lordi.

¹⁶ Cfr. Annamaria Viterbo, "La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact", Giuffrè Editore, 2012.

benefici all'economia in una prospettiva sia micro che macroprudenziale. Al tempo stesso si riconosce che anche la ripresa economica svolge un ruolo importante per la risoluzione degli NPL. Una delle massime priorità della vigilanza bancaria della Banca centrale europea (BCE) è affrontare il problema della qualità degli attivi. La BCE si concentra su questo aspetto¹⁷ dal 2014, con la valutazione approfondita imperniata su due pilastri principali: un esame della qualità degli attivi e una prova di stress. Una volta conclusa la valutazione approfondita, la vigilanza bancaria della BCE ha continuato a intensificare la propria attività di vigilanza sugli NPL.

Tuttavia, i lenti progressi in alcuni paesi dell'area dell'euro, nonché la diffusa dispersione tra i paesi, continua a destare preoccupazione. Le differenze tra i rapporti tra banche più grandi e più piccole sono trascurabili, ma le banche più grandi sembrano meglio attrezzate per ridurre il rapporto. In breve, le banche più grandi hanno una simile qualità del portafoglio prestiti¹⁸ alle banche più piccole, ma sono state in grado di ridurre il rischio di credito in modo più significativo.

Sebbene le banche siano le principali responsabili della ristrutturazione dei loro modelli di business e della risoluzione dei problemi relativi ai crediti deteriorati, in alcuni paesi dell'area dell'euro i crediti deteriorati potrebbero non diminuire a un ritmo sufficiente, data la loro portata attuale, nonostante la ripresa economica¹⁹.

tabella 1.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	media per Paese
Austria	2,83	2,71	2,81	2,87	3,47	3,39	2,7	2,37	1,88	2,78
Belgio	2,8	3,3	3,74	4,24	4,18	3,79	3,43	2,92	2,27	3,41
Cipro	5,82	9,99	18,37	38,56	44,97	47,75	36,7	31,39	19,52	28,12
Estonia	5,38	4,05	2,62	1,47	1,39	0,98	0,87	0,7	0,45	1,99
Finlandia	-	-	-	-	1,3	1,34	1,52	1,67	1,43	1,45
Francia	3,76	4,29	4,29	4,5	4,16	3,98	3,64	3,08	2,75	3,83
Germania	3,2	3,03	2,86	2,7	2,34	1,97	1,71	1,5	1,24	2,28
Grecia	9,12	14,43	23,27	31,9	33,78	36,65	36,3	45,57	41,99	30,33
Irlanda	13,05	16,12	24,99	25,71	20,65	14,93	13,61	11,46	5,73	16,25
Italia	10,03	11,74	13,75	16,54	18,03	18,06	17,12	14,38	8,39	14,23
Lettonia	15,93	14,05	8,72	6,41	4,6	4,64	6,26	5,51	5,29	7,93
Lituania	23,33	18,84	14,8	11,59	8,19	4,95	3,66	3,18	2,27	10,09
Lussemburgo	0,25	0,38	0,15	0,21	-	-	0,9	0,79	0,9	0,51
Malta	7,02	7,09	7,75	8,95	8,83	7,1	5,29	4,07	3,36	6,61
Paesi Bassi	2,83	2,71	3,1	3,23	2,98	2,71	2,54	2,31	1,94	2,71
Portogallo	5,31	7,47	9,74	10,62	11,91	17,48	17,18	13,27	9,43	11,38
Slovacchia	5,84	5,61	5,22	5,14	5,35	4,87	4,44	3,7	3,08	4,81
Slovenia	8,21	11,81	15,18	13,31	11,73	9,96	5,07	3,2	6,01	9,39
Spagna	4,67	6,01	7,48	9,38	8,45	6,16	5,64	4,46	3,69	6,22
media per anno	7,19	7,98	9,38	10,96	10,91	10,60	8,87	8,19	6,40	

La tabella 1 mostra la variazione negli anni 2010-2018 degli NPL ratio degli Stati membri dell'UE.²⁰

Fonte: IMF Financial Soundness Indicator (2018)

¹⁷ Cfr. BCE, “Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL)”,

https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.it.pdf, 2017.

¹⁸ misurata dal rapporto tra crediti deteriorati e prestiti lordi.

¹⁹ Cfr. Francesco Capriglione, “La problematica dei crediti deteriorati”, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 2/2019-supplemento n.2, http://www.fondazione-capriglione.luiss.it/2019_02_RTDE_supplemento_2.pdf, 2019.

²⁰ Fonte: IMF Financial Soundness Indicator (2018), <https://data.imf.org/?sk=51B096FA-2CD2-40C2-8D09-0699CC1764DA&sId=1390030341854>.

1.2.3 Le principali azioni intraprese dall'UE per ridurre gli NPLs

Al fine di ridurre l'elevato livello di NPL, l'unione europea ha concordato una serie completa di misure delineate dal Consiglio dell'UE. Il Consiglio ha convenuto di ritornare periodicamente sulla questione e di fare il punto sull'evoluzione dei crediti deteriorati in Europa e sulle azioni intraprese; inoltre, ha convenuto che le misure per affrontare gli NPL sarebbero vantaggiose per l'UE nel suo insieme. Nel riesaminare le recenti misure normative adottate per affrontare il problema, vengono esaminate anche gli incentivi per le banche a gestire proattivamente i crediti deteriorati e le misure per prevenire l'ulteriore accumulo di crediti deteriorati nel futuro.

La questione dei crediti deteriorati non è stata solo il risultato della crisi economica, ma anche in parte il risultato di uno screening, di un riconoscimento, di una fornitura inadeguata o ritardata e della governance interna da parte delle banche²¹. I dati mostrano che, sebbene i livelli e i rapporti di crediti deteriorati elevati non costituiscano un problema a livello di sistema in tutto il sistema bancario dell'area dell'euro, la loro persistenza in alcuni paesi europei e le dimensioni complessive dei crediti deteriorati in Europa potrebbero causare instabilità finanziaria e rischi macroprudenziali e compromettere gli sforzi per raggiungere una crescita sostenibile sia in questi paesi che in tutta l'UE. Affrontare i rischi relativi alle scorte elevate di crediti deteriorati è principalmente la responsabilità delle banche e delle autorità nazionali di regolamentazione²².

tabella 2.

data	Autorità europea	Documento
Settembre 2016	BCE	inventario delle prassi nazionali di vigilanza e dei quadri giuridici relativi ai crediti deteriorati
Marzo 2017	BCE	orientamento alle banche sui crediti deteriorati
Maggio 2017	sottogruppo di crediti deteriorati del comitato dei servizi finanziari del Consiglio (FSC)	relazione del sottogruppo FSC sui crediti deteriorati

²¹ Cfr. CE, "Commission staff working document, accompanying the document communication from the commission to the European parliament, the council and the European central bank". first progress report on the reduction of non-performing loans in europe. COM(2018) 37 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180118-non-performing-loans-staff-working-document_en.pdf, 2018.

²² Cfr. Francesco Capriglione, "La problematica dei crediti deteriorati", Rivista trimestrale di diritto dell'economia, 2/2019-supplemento n.2, http://www.fondazionecapriglione.luiss.it/2019_02_RTDE_supplemento_2.pdf, 2019.

Giugno 2017	BCE	inventario delle prassi nazionali di vigilanza e dei quadri giuridici relativi ai crediti deteriorati
Luglio 2017	Consiglio dell'Unione Europea	piano d'azione per far fronte ai prestiti in sofferenza in Europa
Ottobre 2017	CE	comunicazione sul completamento dell'unione bancaria
Gennaio 2018	CE	prima relazione sullo stato di avanzamento della riduzione dei crediti deteriorati in Europa
Marzo 2018	CE	proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa ai servizi di credito, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie
Marzo 2018	CE	proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio sulla modifica del regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura delle perdite minime per le esposizioni deteriorate
Marzo 2018	CE	progetto sulla costituzione di società nazionali di gestione patrimoniale
Marzo 2018	CE	seconda relazione sullo stato di avanzamento della riduzione dei crediti deteriorati in Europa
Marzo 2018	BCE	addendum agli orientamenti della BCE per le banche sui crediti deteriorati: aspettative di vigilanza in materia di accantonamento prudenziale di esposizioni deteriorate
Luglio 2018	BCE	La BCE annuncia ulteriori passi nell'approccio di vigilanza sullo stock di crediti deteriorati
Ottobre 2018	EBA	linee guida sulla gestione delle esposizioni deteriorate e forborne

Novembre 2018	CE	terza relazione sullo stato di avanzamento della riduzione dei crediti deteriorati in Europa
Dicembre 2018	EBA	linee guida sulla divulgazione di esposizioni deteriorate e forborne
Gennaio 2019	ESRB	approcci macroprudenziali ai crediti deteriorati

La tabella 2 riporta le principali azioni intraprese a livello UE per affrontare il problema degli NPL.

Fonte: Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Palgrave Macmillan, 2019.

Il sottogruppo di crediti deteriorati del Comitato per i servizi finanziari del Consiglio (FSC) è stato istituito a luglio 2016 al fine di "valutare lo stato di avanzamento delle scorte di crediti deteriorati correnti e dei relativi sviluppi negli Stati membri a livello dell'UE, nonché i pertinenti quadri giuridici a livello nazionale e dell'UE "e fornire" possibili opzioni a sostegno di una riduzione significativa e sostenibile dei livelli di crediti deteriorati, sulla base delle diverse situazioni attualmente valutate"²³. A settembre 2016, la banca centrale europea ha pubblicato il suo primo inventario²⁴ sulle pratiche di vigilanza nazionali e sui quadri giuridici relativi agli NPL, seguito da un aggiornamento un anno dopo²⁵. L'obiettivo della BCE era generalmente promuovere un ulteriore dialogo tra le parti per trovare soluzioni sostenibili agli elevati livelli di crediti deteriorati all'interno dell'UE. Il primo inventario è stato completato in collaborazione con otto autorità nazionali competenti (ANC) concentrandosi in particolare sulle migliori pratiche emergenti in giurisdizioni con livelli relativamente elevati di crediti deteriorati.

La scorta è stata estesa ai restanti 11 paesi partecipanti al meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism) in modo che la vigilanza bancaria della BCE avrebbe un quadro completo delle pratiche nell'area dell'euro al 31 dicembre 2016²⁶.

I paesi dell'area dell'euro hanno intrapreso importanti sforzi, in particolare Irlanda, Spagna, Italia, Portogallo, Grecia e Cipro, per far fronte a livelli e rapporti di NPL elevati. Sono già state completate alcune riforme politiche, come gli orientamenti di vigilanza della BCE alle banche sui crediti

²³ Cfr. Council of the European Union, "Report of the FSC subgroup on non-performing loans", <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9854-2017-INIT/en/pdf>, 2017.

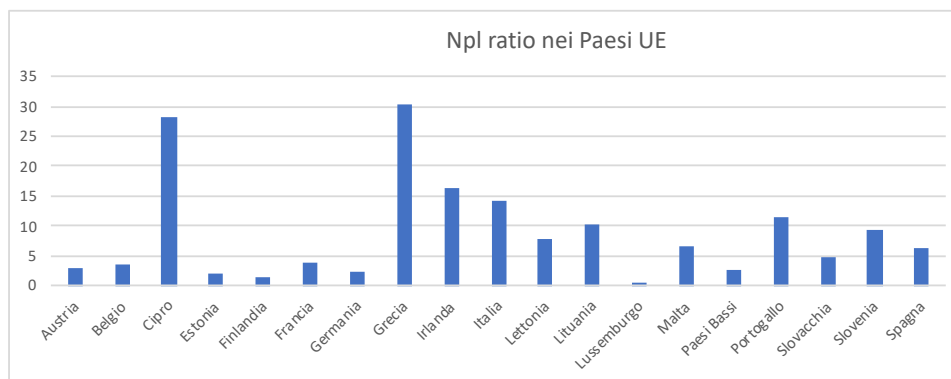
²⁴ Cfr. BCE, "Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs", 2016.

²⁵ Cfr. BCE, "Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs", 2017.

²⁶ Cfr. nota 18.

deteriorati. Gli orientamenti ²⁷ della BCE forniscono raccomandazioni alle banche e definiscono una serie di buone pratiche affrontando i principali aspetti riguardanti la strategia, la governance e le operazioni delle banche, che sono la chiave per risolvere con successo i crediti deteriorati.

Grafico 2.



Fonte: IMF Financial Soundness Indicator (2018).

Il grafico 2 mostra le differenze dei Paesi dell'Unione Europea dal 2010 al 2018 riguardo il rapporto tra crediti deteriorati e prestiti lordi. Si può notare come Irlanda, Spagna, Italia, Portogallo, Grecia e Cipro ebbero molti problemi a causa della crisi del debito sovrano²⁸.

Tuttavia, l'esperienza dimostra che le riforme volte a contrastare gli NPL richiedono tempo e devono essere rafforzate prima che abbiano un impatto materiale sui livelli degli NPL. Su questa base, l'11 luglio 2017 il consiglio dell'Unione Europea ha adottato un "piano d'azione per contrastare i prestiti in sofferenza in Europa"²⁹. Tale piano invita vari attori a prendere le misure appropriate per affrontare ulteriormente le sfide degli NPL elevati, riconoscendo il delicato equilibrio tra le azioni necessarie da parte di banche, Stati membri e UE; invita la Commissione europea, la BCE, l'autorità bancaria europea (EBA), il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) e gli Stati membri a prendere provvedimenti su più fronti per affrontare sia lo stock di crediti deteriorati che il rischio di accumulo nel futuro.

Il Consiglio ha inoltre istituito un rigoroso monitoraggio, inizialmente dopo sei mesi, dell'evoluzione dei crediti deteriorati in Europa e dello sviluppo dei mercati secondari per le operazioni sui crediti deteriorati, al fine di valutare i progressi realizzati e garantire un approccio coordinato a livello dell'UE.

²⁷ Cfr. BCE, "Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL)", https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.it.pdf, 2017.

²⁸Cfr. Annamaria Viterbo, "La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact", Giuffrè Editore, 2012.

²⁹ Cfr. Council of the European Union, "Action plan to tackle non-performing loans in Europe", 2017.

In linea con il consiglio della road map dell'Unione europea, la CE ha annunciato nella sua "comunicazione sul completamento dell'unione bancaria" di ottobre 2017 un pacchetto completo di misure per affrontare la questione dei crediti deteriorati³⁰. In linea di principio, come richiesto dal consiglio, la CE (2017) chiarisce l'interpretazione dell'articolo 16 del regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio e dell'articolo 104 della direttiva 2013/36 / UE (CRD IV) e conferma che gli attuali poteri di vigilanza previsti dalla legislazione dell'UE consentono alle autorità competenti di influenzare la politica di approvvigionamento di una banca per quanto riguarda i crediti deteriorati. Questa interpretazione pone le basi per le successive fasi, quindi la CE illustra le principali iniziative incluse nel pacchetto, come misure per sviluppare ulteriormente i mercati secondari dei crediti deteriorati, con l'obiettivo di eliminare gli impedimenti al trasferimento di prestiti; misure per rafforzare la protezione dei creditori garantiti; l'eventuale introduzione di backstop prudenziali statutari (pilastro 1) al fine di prevenire l'accumulo e potenziali detrazioni dai fondi propri; un modello per come le società nazionali di gestione patrimoniale³¹ (AMC) possono essere create, gestite e chiuse nell'ambito dell'insieme esistente di norme bancarie e di aiuti di Stato; e l'introduzione di una definizione comune di esposizioni deteriorate (NPE) conformemente a quella già utilizzata a fini di segnalazione di vigilanza.

Prima di finalizzare il pacchetto di proposte, la CE ha esaminato i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione ed ha esaminato gli sviluppi degli NPL nell'UE nel suo insieme e all'interno di ciascuno Stato membro³². Quindi, a marzo 2018, la commissione europea ha presentato il pacchetto annunciato, che comprende una proposta di direttiva sui gestori del credito, gli acquirenti di crediti e il recupero delle garanzie, una proposta di regolamento che modifica il regolamento sui requisiti patrimoniali e un modello sulle società nazionali di gestione patrimoniale. Oltre al pacchetto, la Commissione ha anche presentato la sua seconda relazione sullo stato di avanzamento della riduzione dei crediti deteriorati in Europa, che ha messo in evidenza l'ulteriore calo delle scorte di crediti

³⁰Cfr. CE, "Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Completing the Banking Union", COM (2017) 592 final, 2017.

³¹ Asset management company (AMC) è una società di gestione patrimoniale che investe fondi aggregati da parte dei clienti, mettendo il capitale a lavorare attraverso diversi investimenti tra cui azioni, obbligazioni, immobili, società in accomandita semplice e altro.

³²Cfr. CE, "Commission staff working document, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank". first progress report on the reduction of non-performing loans in Europe. COM(2018) 37 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180118-non-performing-loans-staff-working-document_en.pdf, 2018.

deteriorati³³. Il pacchetto della Commissione Europea (2018) stabilisce una tabella di marcia per ridurre ulteriormente i crediti deteriorati e rafforzare il sistema bancario dell'UE. In primo luogo, le banche sono tenute a mettere da parte risorse sufficienti quando i nuovi prestiti diventano deteriorati. Queste risorse non possono essere utilizzate per ulteriori investimenti, quindi creano incentivi adeguati per banche nella gestione iniziale dei crediti deteriorati ed evitano un accumulo troppo grande di crediti deteriorati. Tuttavia, e questo è un secondo passo, se i prestiti diventano deteriorati, meccanismi di applicazione più efficienti per i prestiti garantiti dovrebbero consentire alle banche di gestire i crediti deteriorati, fatte salve le garanzie adeguate per i debitori e ad eccezione dei prestiti concessi ai consumatori. Terzo, se il livello dei crediti deteriorati è troppo elevato, nonostante le misure sopra menzionate, la CE stabilisce regole per consentire alle banche di vendere crediti deteriorati su mercati secondari efficienti, competitivi e trasparenti³⁴. Come ultimo passo, se i crediti deteriorati sono diventati un problema significativo e di ampia portata, i paesi possono istituire AMC nazionali o altre misure ai sensi delle attuali norme sugli aiuti di Stato e sulla risoluzione delle banche per affrontare il problema.

1.2.4 Quadro di vigilanza della BCE sui crediti deteriorati

Poiché i crediti deteriorati pesano sulla redditività delle banche e assorbono risorse preziose, limitano la capacità delle banche di concedere nuovi prestiti. I problemi nel settore bancario possono diffondersi rapidamente in altre parti dell'economia³⁵.

Nel tempo, la vigilanza bancaria della BCE ha sviluppato un quadro di vigilanza per i crediti deteriorati³⁶. Ciò include tre elementi strategici, che affrontano direttamente i crediti deteriorati o mirano a prevenire l'accumulo di nuovi crediti deteriorati in futuro:

- (1) orientamento ai crediti deteriorati per le banche significative, delineando le aspettative di vigilanza qualitativa in materia di gestione e riduzione dei crediti deteriorati;
- (2) un quadro per affrontare le scorte di crediti deteriorati nell'ambito del dialogo di vigilanza, comprendente: (a) una valutazione delle strategie di riduzione degli NPL proprie delle banche e (b) aspettative di vigilanza specifiche delle banche e

³³Cfr. CE, “Commission staff working document, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank”. Second progress report on the reduction of Non-performing Loans in Europe. COM (2018) 133 final, 2018.

³⁴ Cfr. Francesco Capriglione, “La problematica dei crediti deteriorati”, *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2/2019-supplemento n.2, http://www.fondazione-capriglione.luiss.it/2019_02_RTDE_supplemento_2.pdf, 2019.

³⁵ Cfr. Andrea Miglionico, “Crediti deteriorati, regolazioni a confronto”, *Utet Giuridica*, 2018.

³⁶Cfr. BCE, “Guidance to banks on non-performing loans”, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.en.pdf, 2017.

(3) un addendum alle linee guida sugli NPL, delineando le aspettative quantitative di vigilanza per favorire pratiche di approvvigionamento tempestive per i nuovi NPL.

La guida della BCE segue il ciclo di vita della gestione degli NPL, il documento inizia con le aspettative di vigilanza in merito alle strategie degli NPL, strettamente legate alla governance e alle operazioni degli NPL; in seguito, la guida delinea aspetti importanti per i trattamenti di tolleranza e il riconoscimento degli NPL.

Più specificamente, la guida richiede alle banche di attuare strategie di riduzione a livello di portafoglio, per far fronte allo stock di crediti deteriorati. Il processo è integrato nel sistema di revisione e valutazione prudenziale (SREP).

La valutazione di vigilanza comprende anche un'analisi comparativa al fine di garantire condizioni di parità e obiettivi sufficientemente ambiziosi e realistici. Su questa nota, "l'ambizione" si basa sui volumi di riduzione rispetto al rapporto assoluto di NPL, che può essere soggetto ad arbitraggio a seconda della calibrazione. Il livello di ambizione di questo approccio si basa sul livello di riduzione delle attività deteriorate lorde e nette anziché sulla sola riduzione di NPE per minimizzare l'arbitraggio. La riduzione è misurata su un orizzonte strategico triennale per tenere conto del fatto che l'opzione di riduzioni degli NPL può richiedere del tempo per essere implementata.

Inoltre, le ispezioni in loco della BCE sull'integrità dei dati degli NPL hanno rivelato una mancanza di processi di aggregazione dei dati di rischio per l'individuazione di difficoltà finanziarie, come i dati provenienti dal conto economico o l'EBITDA³⁷.

A marzo 2018, la BCE ha pubblicato un addendum³⁸ alla guida NPL per specificare ulteriormente le aspettative della BCE. L'addendum distingue tra esposizioni deteriorate garantite e non garantite, in cui le NPE sono considerate totalmente garantite se beneficiano di una protezione del rischio di credito che supera le attuali linee di credito correnti e potenziali non utilizzate del debitore. Se non beneficiano della protezione del rischio di credito, le NPE sono considerate non garantite. Si applica un approccio misto alle NPE parzialmente garantite, ovvero il valore della protezione del rischio di credito non supera le attuali linee di credito potenziali e non utilizzate. Una volta che la banca ha stabilito il valore della sua protezione del rischio di credito, l'esposizione è divisa in due: 1- saldo garantito - la banca valuta la protezione del rischio di credito come per le esposizioni totalmente garantite e 2- saldo non garantito - il saldo non garantito è uguale alle linee di credito originarie

³⁷ Cfr. BCE, "ECB announces further steps in supervisory approach to stock of NPLs", <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180711.it.html>, 2018.

³⁸ Cfr. BCE, "Addendum to the ECB guidance to banks on non-performing loans: Supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures", https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.npl_addendum_201803.en.pdf, 2018.

prelevate e potenziali non utilizzate meno il saldo garantito dell'esposizione. La BCE ha aspettative diverse per le esposizioni garantite rispetto a quelle non garantite.

Per esposizioni non garantite e parti non garantite di esposizioni parzialmente garantite, si prevede che la copertura del 100% sarà raggiunta entro due anni dalla classificazione degli NPL. Per le esposizioni totalmente garantite e le parti garantite di esposizioni parzialmente garantite, si prevede che la copertura del 100% sarà raggiunta entro sette anni dalla classificazione degli NPL, seguendo un percorso graduale. Le diverse aspettative hanno lo scopo di evitare “cliff edge effects”³⁹ e tengono conto del principio prudenziale secondo cui la protezione del rischio di credito deve essere attuabile in modo tempestivo.

Il dialogo continua, poiché la BCE si è inoltre impegnata con ciascuna banca a definire le sue aspettative di vigilanza⁴⁰, le quali si basano su un benchmarking di banche comparabili e sono guidate dall'attuale rapporto di crediti deteriorati delle singole banche e dalle principali caratteristiche finanziarie. L'obiettivo è garantire continui progressi per ridurre i rischi nell'area dell'euro e ottenere la stessa copertura dei livelli e dei flussi di crediti deteriorati nel medio termine. Inoltre, la BCE prenderà provvedimenti per migliorare gli standard di sottoscrizione per i nuovi prestiti. Questo sarà ulteriormente rafforzato con ispezioni in loco, non solo nelle banche ma anche in altri istituti immobiliari commerciali, immobiliari residenziali e di leva finanziaria.

1.2.5 Autorità Bancaria Europea e il Comitato Europeo per il rischio sistemico

La vigilanza bancaria della BCE ha inoltre sostenuto l'autorità bancaria europea (EBA) nell'elaborare

- 1- Linee guida generali sulla gestione delle esposizioni deteriorate e forborne⁴¹ e
- 2- Linee guida sulla comunicazione delle esposizioni deteriorate e forborne⁴².

Tali orientamenti devono essere applicati da tutti gli enti creditizi in tutta l'UE. Per quanto riguarda le istituzioni meno significative, devono applicare le linee guida in modo proporzionato.

L'EBA mira principalmente a ridurre il numero di NPE nei bilanci delle banche fornendo orientamenti di vigilanza per garantire che le banche gestiscano efficacemente le NPE e le esposizioni nei loro bilanci:

- 1- Le linee guida introducono innanzitutto i requisiti della strategia NPE, fornendo dettagli sulla strategia e delineando la governance e le disposizioni operative di supporto. Il documento

³⁹ una situazione in cui un cambiamento improvviso porta a molti problemi immediati e molto grandi.

⁴⁰ BCE, “ECB announces further steps in supervisory approach to stock of NPLs”, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180711.en.html>, 2018.

⁴¹ EBA, “Guidelines on management of non-performing and forborne exposures”, EBA/GL/2018/06, 2018.

⁴² EBA, “Guidelines on disclosure of non-performing and forborne exposure”, EBA/GL/2018/10, 2018.

stabilisce le aspettative di vigilanza in merito all'uso della tolleranza, affronta il riconoscimento di NPE, si occupa di svalutazioni e cancellazioni di NPE e specifica i requisiti di vigilanza in merito alla valutazione collaterale dei beni mobili e immobili. Inoltre, fornisce indicazioni alle autorità competenti per affrontare le NPE e le FBE nell'ambito dello SREP. La strategia per la riduzione degli NPE nelle banche pone le basi per le valutazioni iniziali e periodiche sull'ambiente operativo e descrive i fattori che dovrebbero prendere in considerazione; questi includono le capacità interne dell'ente creditizio, le condizioni esterne e le implicazioni patrimoniali. Nello sviluppo della propria strategia di NPE, le banche dovrebbero anche considerare tutte le opzioni strategiche disponibili e le loro combinazioni ovvero strategie di possesso / tolleranza, riduzioni attive del portafoglio, raccolta di garanzie in bilancio e opzioni legali, comprese le opzioni extragiudiziali. Inoltre, l'attuazione del piano operativo e l'integrazione della strategia NPE nell'istituzione sono entrambi aspetti importanti della strategia NPE. Gli orientamenti prevedono una revisione periodica della strategia, il monitoraggio della sua efficacia operativa e l'integrazione di essa nel quadro di gestione dei rischi dell'ente creditizio.

- 2- Un secondo documento emesso dall'EBA è costituito dalle linee guida sulla divulgazione di esposizioni deteriorate e forborne. Le linee guida specificano il contenuto comune e i formati di divulgazione uniformi per le informazioni sulle NPE, le esposizioni forborne e le attività precluse che le banche dovrebbero rilasciare allo scopo di fornire informazioni significative agli operatori del mercato sulla qualità delle attività delle banche e di ottenere una migliore comprensione della distribuzione e livello di collateralizzazione degli NPE tra le banche con un rapporto LPL lordo pari o superiore al 5% e quindi una migliore comprensione dei profili di rischio delle banche⁴³.

L'EBA ha inoltre partecipato al gruppo di lavoro del Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) che ha prodotto il rapporto sugli approcci ai crediti in sofferenza, incentrato sul ruolo che la politica macroprudenziale può svolgere nella prevenzione degli aumenti a livello di sistema dei crediti deteriorati⁴⁴. La relazione presenta la risposta del CERS al Consiglio della richiesta dell'Unione europea di sviluppare approcci macroprudenziali per prevenire l'insorgere di problemi di NPL a

⁴³ EBA, "Orientamenti sulla gestione di esposizioni deteriorate e oggetto di concessioni", https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2668883/0f53b86c-9ca5-4099-9f08-a67940be7d39/EBA%20BS%202018%20358%20Final%20report%20on%20GL%20on%20NPE_FBE_IT.pdf?retry=1, 2018.

⁴⁴ ESRB, "Macroprudential approaches to non-performing loans", https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report190128_macroprudentialapproachestononperformingloans.en.pdf 2019.

livello di sistema⁴⁵. Il rapporto inizia identificando i principali fattori scatenanti, vulnerabilità e amplificatori che possono determinare aumenti a livello di sistema degli NPL. I driver includono il ciclo economico e gli shock dei prezzi delle attività; elevato indebitamento ed eccessiva crescita del credito; pratiche bancarie e governance inadeguate (compresi l'origine del prestito, il monitoraggio del prestito e l'intervento anticipato degli NPL); e una serie di fattori strutturali come il quadro giuridico e giudiziario. Tenendo conto di questi fattori, il rapporto si concentra quindi sul ruolo che la politica macroprudenziale può svolgere nella prevenzione degli aumenti a livello di sistema degli NPL e nell'aumentare la resilienza delle banche di fronte a tali aumenti. Non sembra essere necessaria alcuna modifica sostanziale agli attuali strumenti macroprudenziali, sebbene debbano essere presi in considerazione alcuni perfezionamenti. Tuttavia, sono necessari ulteriori lavori in settori relativi all'uso di riserve di capitale settoriali e allo sviluppo di misure basate sui mutuatari (che non sono armonizzate a livello europeo).

Nonostante un significativo miglioramento della qualità degli attivi negli ultimi anni, livelli elevati di crediti deteriorati continuano a destare preoccupazione per un numero rilevante di banche dell'area dell'euro. L'implementazione in corso delle strategie di riduzione degli NPL, nonostante i progressi compiuti, procede ancora lentamente. L'attuale livello aggregato di crediti deteriorati rimane elevato e la ricerca di utili da parte delle banche potrebbe aumentare il potenziale per un futuro accumulo di crediti deteriorati. Le autorità europee hanno elaborato una strategia per garantire che la questione dei crediti deteriorati nell'area dell'euro sia adeguatamente affrontata in un sistema così complesso⁴⁶. Questa strategia, tuttavia, richiederà tempo per dare i suoi frutti.

1.3 Valutazione delle attività di livello 3

Le attività di livello 3 sono strumenti finanziari il cui fair value necessita di una qualche forma di stima, in quanto non può essere osservato direttamente dai prezzi nei mercati attivi. Questi, infatti, a causa della loro struttura complessa e opaca, sono particolarmente illiquidi e non sempre è possibile individuare tutti i fattori che hanno un ruolo nella formazione del loro prezzo⁴⁷.

Le attività L3 (e L2) possono costituire un grave rischio per la stabilità finanziaria, in quanto difficili da valutare quantitativamente e liquidare. Il loro fair value non può essere determinato utilizzando

⁴⁵ Council of the European Union, “Action plan to tackle non-performing loans in Europe”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>, 2017.

⁴⁶ Cfr. BCE, “Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2018”, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.it.html#toc1>, 2019.

⁴⁷ Cfr. Francesca Arnaboldi, “Risk and Regulation in Euro Area Banks”, Palgrave Macmillan ,2019.

dati di mercato direttamente osservabili, ma può essere valutato solo utilizzando modelli interni complessi e discrezionali. Nonostante i progressi compiuti verso la semplificazione e la trasparenza, vi è ancora complessità nei bilanci delle principali banche nell'area dell'euro.

Innanzitutto, sia le attività L1 che L2 ed L3 dovrebbero essere valutate tutte al fair value (FV). Il punto di partenza per la misurazione FV è un prezzo quotato in un mercato attivo, se disponibile.

Un mercato è attivo se le transazioni avvengono con frequenza e volume sufficienti a fornire informazioni sui prezzi significativi su base continuativa. Poiché tali condizioni non sono sempre soddisfatte, lo standard internazionale di rendicontazione finanziaria 13 (IFRS 13) adotta la seguente gerarchia per i parametri che entrano nel meccanismo di valutazione di uno strumento FV: i parametri L1 sono prezzi quotati per quello specifico strumento in un mercato attivo alla misurazione Data; i parametri L2 sono input di valutazione che sono osservabili, direttamente o indirettamente; e i parametri L3 non sono osservabili, né direttamente né indirettamente, ovvero i dati di mercato su questi input non sono disponibili o non sono sufficientemente affidabili (Banca d'Italia)⁴⁸.

Gli strumenti finanziari sono classificati in tre categorie a seconda del livello gerarchico degli input che sono significativi nella loro valutazione. Questa metodologia consente a strumenti dello stesso tipo di finire in categorie diverse, dato che solo le caratteristiche specifiche di ciascun contratto determinano quali parametri sono effettivamente rilevanti. Queste poche righe chiariscono che le incertezze nella misurazione e nella classificazione delle attività L3 sono significative.

1.3.1 Le attività di livello 3 nell'area dell'euro

Come afferma la Banca d'Italia (2017)⁴⁹, la frequenza e l'entità dei rendimenti negativi imprevisti per le attività L3 possono essere considerate comparabili a quelle per gli NPL. Tuttavia, se gli NPL rappresentano un problema principalmente per i paesi dell'area dell'euro meridionale, le attività L3 sembrano essere più concentrate in Francia e Germania.

Inoltre, è evidente che porre maggiormente l'accento sulla valutazione del rischio di credito alla base dei portafogli titoli delle banche all'ingrosso, rappresenta un orientamento regolatore a favore di alcune banche - e di alcuni paesi - piuttosto che di altre.

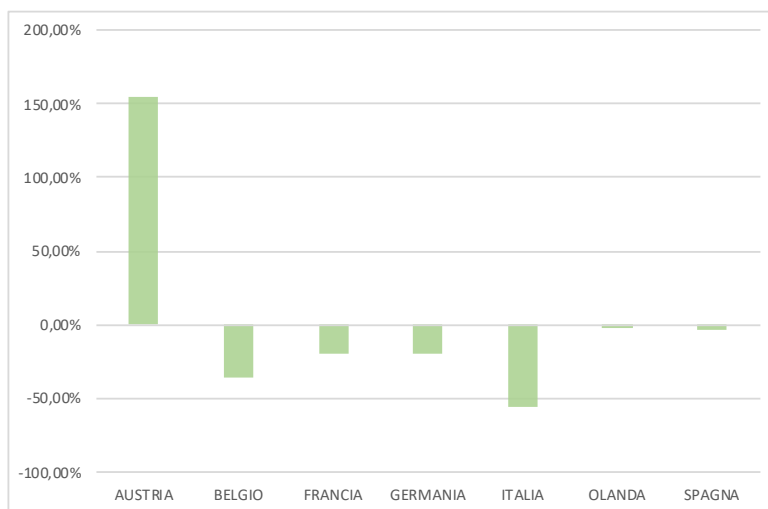
⁴⁸ Banca d'Italia, "il bilancio degli intermediari IFRS diversi dagli intermediari bancari", <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/disposizioni-banche-ifrs/Provvedimento-intermediari-IFRS-aggiornamento-2018.pdf>, 2017.

⁴⁹ Banca d'Italia, "il bilancio degli intermediari IFRS diversi dagli intermediari bancari", <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/disposizioni-banche-ifrs/Provvedimento-intermediari-IFRS-aggiornamento-2018.pdf>, 2017.

Limitando l'inchiesta ai sette paesi dell'area dell'euro nel campione EBA⁵⁰, vale a dire Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi e Spagna, dal 2014 al 2018, il valore totale delle attività L3 è diminuito del 25%. Tuttavia, le attività L3 segnalate dalle banche austriache sono aumentate del 155%, rispetto al -36% per le banche belghe, -5% per quelle francesi, - 55% per le banche italiane (vedi grafico 3).

Le attività L3 delle banche spagnole rimangono pressoché stabili nei 5 anni in esame (-3%). Le banche G-SII francesi e tedesche hanno ridotto la loro esposizione di circa un quinto.

Grafico 3.



Fonte: elaborazione dati EBA

L'entità di tali attività è rilevante rispetto alla dimensione del portafoglio titoli e, in particolare, alla capitalizzazione delle banche. Ancora una volta, le differenze tra i paesi sono sorprendenti: le attività L3 rappresentano circa il 50% del portafoglio titoli per le banche austriache nel campione, il 33% per le banche portoghesi e il 21% per le banche francesi e l'1,7% per le banche greche e tedesche. Le banche austriache sarebbero particolarmente sotto pressione se una sorta di recessione causasse un crollo dei prezzi di questi prodotti, poiché il rapporto tra attività L3 e CET1 è superiore al 100%. Spagna, Francia, Portogallo e Germania mostrano rapporti a tre cifre simili. La Grecia, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, al contrario, mostrano un rapporto medio da L3 a CET1 inferiore al 10%.⁵¹

Le attività L3 possono essere classificate in vari portafogli come altri tipi di titoli.

⁵⁰ EBA, "Large institutions with a leverage ratio exposure measure above 200bn", EUR interactive tool, https://tools.eba.europa.eu/interactive-tools/gsii/2018/gsii_2018_visualisation_page.html, 2019.

⁵¹ Cfr. Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Palgrave Macmillan, 2019.

Il principio contabile richiede che le valutazioni siano adeguate al rischio di liquidità, ma non fornisce una soluzione vincolante per il metodo di aggiustamento da utilizzare o la dimensione dell'adeguamento. Le banche sono tenute ad attuare un approccio strutturato alla misurazione di FV, ma ciò comporta l'assunzione di ipotesi e la discrezionalità su chi vuole valutare strumenti a livello individuale o di portafoglio; se considerare determinati input come significativi. Di conseguenza, due banche con diversi gradi di prudenza possono decidere di trattare la stessa attività finanziaria in modi diversi e finire con valutazioni diverse. Inoltre, le banche potrebbero avere incentivi a utilizzare la propria discrezione per distorcere il processo di valutazione e l'allocazione delle attività finanziarie tra le varie categorie, per diversi motivi: riconoscere immediatamente utili incerti, ridurre le rettifiche di valore equo anche in assenza di un attivo mercato e per mantenere una buona reputazione tra peers. Pertanto, i profitti registrati da determinate transazioni complesse potrebbero in effetti essere nominati come premio per un rischio (nascosto).

1.3.2 Quadro normativo e prudenziale riguardante le attività L3

La complessità della valutazione delle attività L3 è debitamente riconosciuta nel quadro prudenziale. La BCE (2014)⁵² fornisce le istruzioni dettagliate necessarie per eseguire la revisione delle esposizioni al valore equo L3. La revisione ha lo scopo di garantire che la banca possa valutare adeguatamente il valore equo delle posizioni contabilizzate in base alle classificazioni disponibili per la vendita, designate al valore equo tramite conto economico e detenute per la negoziazione. La BCE (2014) si concentra su aree in cui è più probabile che si verifichino errori di posizione e in cui tale evento possa avere un impatto significativo sul coefficiente CET1 complessivo della banca. L'obiettivo della supervisione è valutare sia la volatilità di FV L3 sia il rischio di affidabilità. Il rischio di volatilità, ovvero il rischio di rendimenti incerti dovuti a variazioni delle condizioni e dei prezzi di mercato, è l'obiettivo dei requisiti patrimoniali per i rischi di mercato (RWA del portafoglio di negoziazione di vigilanza). Il rischio di affidabilità FV, invece, riflette la misura in cui le ipotesi alla base della misurazione FV lasciano spazio all'incertezza. Su questo secondo tipo di rischio, il regolamento sui requisiti patrimoniali e l'EBA impongono alle banche di calcolare una valutazione prudente di tutte le posizioni FV.

L'EBA (2018)⁵³ aggiunge lo shock di incertezza della liquidità e del modello sulle riserve delle banche a copertura degli strumenti L2 e L3 e produce un aumento delle riserve sulle rettifiche del valore equo che coprono le questioni di liquidità e il rischio del modello. Per quanto riguarda le

⁵² BCE, "Asset quality review, phase 2", Manual BCE, 2014.

⁵³ EBA, "EU-wide stress test methodological note", 2018.

rettifiche alle riserve AVA⁵⁴, vengono prese in considerazione solo quelle relative all'incertezza dei prezzi di mercato, ai costi di chiusura e al rischio modello.

Sulla stessa nota, la BRI (2019)⁵⁵ aggiunge attività L3 nell'esercizio di raccolta dei dati, che rappresenta un input nella metodologia per valutare l'importanza sistemica delle banche in un contesto globale. Questa metodologia per identificare le banche globali di rilevanza sistemica è delineata nel documento di luglio 2018 intitolato "banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione rivista e requisiti di assorbimento delle perdite più elevate" (BRI 2018)⁵⁶, ed è utilizzata dall'EBA.

La BRI (2018)⁵⁷ risponde alla decisione dei leader del G20 di sviluppare una metodologia comprendente indicatori sia quantitativi che qualitativi che possono contribuire alla valutazione dell'importanza sistemica degli istituti finanziari a livello globale ed è stata promossa dal consiglio di stabilità finanziaria. Inoltre, il comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria ha recentemente completato una revisione fondamentale del portafoglio di negoziazione per migliorare il quadro prudenziale per il rischio di mercato (BRI 2019)⁵⁸.

Questo documento stabilisce i requisiti patrimoniali minimi modificati per il rischio di mercato che serviranno da requisito patrimoniale minimo per il pilastro 1 a partire dal 1 ° gennaio 2022, sostituendo gli attuali requisiti patrimoniali minimi per il rischio di mercato stabiliti a Basilea III e le sue successive modifiche⁵⁹. Include i seguenti cambiamenti chiave: un approccio standardizzato semplificato per l'utilizzo da parte di banche che hanno portafogli di negoziazione piccoli o non complessi; chiarimenti sulla portata delle esposizioni soggette ai requisiti di capitale di rischio di mercato; raffinati trattamenti di approccio standardizzato del rischio di cambio e strumenti indicizzati; ponderazione del rischio di approccio standardizzata riveduta applicabile al rischio di tasso di interesse generale, ai cambi e ad alcune esposizioni soggette al rischio di credit spread; revisioni del processo di valutazione per determinare se i modelli interni di gestione dei rischi di una banca riflettano adeguatamente i rischi dei singoli uffici di negoziazione; e revisioni dei requisiti per l'identificazione dei fattori di rischio ammissibili alla modellistica interna (BRI 2019)⁶⁰.

Per quanto riguarda le attività L3, il documento migliora l'interdipendenza tra le prospettive contabile e prudenziale, migliorando la quantificazione del requisito patrimoniale; potrebbe anche avere effetti

⁵⁴ Additonal Valuation Adjustment.

⁵⁵ Cfr. BIS, "Instructions for the end-2018 G-SIB assessment exercise, 2019.

⁵⁶ Cfr. BIS, "Global systemically important banks: revised assessment methodology and the higher loss absorbency requirement", 2018

⁵⁷ Cfr. nota 50

⁵⁸ Cfr. BIS, "Minimum capital requirements for market risk", 2019.

⁵⁹ Cfr. nota 56

⁶⁰ Cfr. BIS, "Explanatory note on the minimum capital requirements for market risk", 2019.

benefici sulla solidità e affidabilità della misurazione del fair value. In breve, gli strumenti L3 sono soggetti a incertezza di valutazione, potenzialmente inerente ad entrambi i lati del bilancio (attività e passività). In effetti, la valutazione errata potrebbe consistere sia in valori di attività gonfiati che in valori di passività deflazionati.

I rischi possono essere coperti fintanto che gli strumenti L3 sul lato delle attività sono perfettamente associati agli strumenti sul lato delle passività o viceversa. Tuttavia, le barriere sono raramente perfette, specialmente nel caso di posizioni complesse. Questa breve indagine sul quadro contabile e prudenziale suggerisce che le autorità di vigilanza hanno già fatto molto per rafforzare il processo di valutazione delle attività L3, ma vi sono ancora margini di miglioramento. In particolare, il quadro contabile impone alle banche di formulare ipotesi e decisioni discrezionali in settori chiave della misurazione FV, e ciò dovrebbe essere limitato. Ad esempio, gli strumenti L1 sono quelli negoziati in mercati attivi, ma i principi contabili forniscono una definizione di mercati attivi che è difficile da applicare; decidere quando un mercato è attivo implica un certo potere discrezionale della banca che detiene lo strumento. Secondo, per quanto riguarda il trattamento prudenziale, anche se AVA rappresenta un importante passo avanti, non risolve completamente il problema. Poiché le banche hanno vari incentivi a utilizzare la discrezione a proprio vantaggio, le attività L3 possono essere rappresentate in modo da ridurre al minimo gli oneri patrimoniali associati e aumentare i profitti commerciali stimati. L'attuale norma di rendicontazione normativa non è sufficiente per effettuare una valutazione globale dei rischi globali derivanti dagli strumenti L2 e L3. Questi strumenti condividono alcune caratteristiche con i crediti deteriorati (illiquidità, opacità) e si sostiene che anche il rischio che presentano potrebbe essere comparabile.⁶¹

1.3.3 Considerazioni finali sulle valutazioni delle attività L3

Si conferma la necessità di un intervento normativo trasparente, al fine di limitare al minimo le conseguenze che un mispricing dei prodotti complessi può avere sui bilanci delle banche che ne possiedono in grande quantità. I rischi che circondano la valutazione di prodotti complessi e opachi forniscono terreno fertile a comportamenti opportunistici da parte degli attori del mercato volti a conseguire profitti ingiustificati e sgravi regolamentari del capitale.

Nella revisione della qualità delle attività e nello stress test effettuati dal meccanismo di vigilanza unico in collaborazione con l'autorità bancaria europea, le attività e le ipotesi di modellizzazione sottostanti sono valutate indirettamente e solo in modo qualitativo. Al contrario, l'SSM ha sempre

⁶¹Cfr. BI, "Risks and challenges of complex financial instruments: An analysis of SSM banks", Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper no. 417, 2017.

posto grande enfasi sulla valutazione del rischio di credito alla base dei portafogli delle banche commerciali. Questo approccio distorto è stato criticato da alcune banche come prova di una propensione verso le banche che sono relativamente più specializzate nel settore bancario all'ingrosso rispetto a quelle più orientate verso il settore bancario commerciale⁶². Le attività L3 rappresentano tuttavia una fonte significativa di rischio per le banche dell'area dell'euro. Nonostante l'ammontare rilevante di tali attività detenute dalle banche, esistono ancora informazioni limitate (dati contabili, prudenziali e di mercato) sulle attività L3 e una mappatura esaustiva dei fattori di rischio effettivi non è disponibile per diversi motivi. In primo luogo, la liquidità dei mercati rilevanti è generalmente bassa; secondo, l'affidabilità e la comparabilità dei modelli di pricing utilizzati dalle banche sono parzialmente sconosciute; e in terzo luogo, la discrezionalità delle normative contabili e prudenziali può ulteriormente contribuire alla complessità e all'opacità di tali attività, rendendo difficile individuare potenziali errori di valutazione del rischio e incertezze di valutazione; le banche hanno incentivi a utilizzare questa discrezionalità a proprio vantaggio.

Nel complesso, questi fatti rendono difficile ottenere una valutazione completa e affidabile.

Le autorità prudenziali sono ampiamente consapevoli dei rischi insiti nelle attività L3, che rappresentano un potenziale ostacolo al completamento dell'unione bancaria.

L'incertezza della valutazione non riguarda solo L3, ma anche una parte non trascurabile di strumenti L2, in particolare quelli non basati su meccanismi di sicurezza come la garanzia⁶³. Entrambi i tipi di strumenti comportano un elevato grado di complessità, che il quadro contabile IAS / IFRS gestisce attraverso un approccio basato sui principi; concetti come l'incertezza del modello, la materialità degli input non osservabili e le condizioni del mercato inattivo implicano un approccio discrezionale da parte delle banche. Ciò offusca il confine tra i due livelli (L2 e L3). Le iniziative intraprese al riguardo, come la revisione della qualità degli attivi condotta nell'ambito della valutazione globale del 2014, hanno riguardato principalmente strumenti L3 selezionati, lasciando L2 fuori dai riflettori.

1.4 Esposizione delle banche ai debiti dei propri governi

Il nesso tra banche e Stato sovrano è stato uno dei principali fattori di amplificazione del disagio finanziario durante la crisi dell'area dell'euro. Le difficoltà delle banche hanno interessato direttamente i sovrani, attraverso il salvataggio di intermediari in difficoltà, e indirettamente, attraverso l'impatto della perturbazione dei prestiti sull'economia. Le difficoltà dei titoli sovrani hanno

⁶² Cfr. Sironi, "The evolution of banking regulation since the financial crisis: a critical assessment", Baffi Carefin Centre Research Paper No. 2018-103, 2018.

⁶³ Cfr. BI, "Risks and challenges of complex financial instruments: an analysis of SSM banks", 2017.

influenzato i rating, i costi di finanziamento e i bilanci delle banche, mentre la recessione ha peggiorato i loro portafogli di prestiti⁶⁴.

L'eccessiva esposizione delle banche al debito sovrano⁶⁵ continua a minacciare la stabilità dell'Eurozona. In generale, il problema del pregiudizio interno si riferisce alle esposizioni sovrane concentrate nelle banche dell'area dell'euro del loro paese di origine. Una serie di recenti contributi ha sostenuto che le banche dovrebbero essere scoraggiate dal detenere troppi debiti pubblici e in particolare dovrebbero essere scoraggiate dal detenere troppi debiti del proprio governo. Il rischio sovrano, tuttavia, non è un concetto nuovo. Inadempienze sovrane, sebbene non così frequenti come quelle del settore privato, si sono verificate regolarmente nel corso della storia⁶⁶.

La crisi finanziaria globale e le successive sofferenze subite da alcuni sovrani, tra cui alcuni Stati membri dell'UE, hanno ulteriormente evidenziato questi rischi. Infatti, gli spread obbligazionari e i credit default swap (CDS) osservati per un certo numero di sovrani suggeriscono che la possibilità di default è chiaramente non trascurabile (CERS 2015).

La crisi ha anche messo in luce uno stretto legame bilaterale tra sofferenza bancaria e sovrana, con problemi nel settore bancario che hanno un effetto negativo sulle questioni sovrane e lo stress sovrano che ha aggravato l'interruzione del sistema bancario.

Mentre una parte significativa delle obbligazioni sovrane è classificata come detenuta per essere raccolta secondo il principio contabile IFRS 9 e non influisce quindi sul capitale regolamentare di una banca, una riduzione del prezzo dei titoli di stato influisce direttamente sulla solvibilità percepita delle banche nazionali, incidendo negativamente sul loro mercato deteriorando la loro affidabilità creditizia e il loro costo di finanziamento (Sironi 2018)⁶⁷.

Il pregiudizio interno è anche considerato un ostacolo all'adozione dell'EDIS, come proposto dalla Commissione europea alla fine del 2015 perché i depositi protetti da un tale regime potrebbero essere

⁶⁴ Cfr. Visco, "The future of European government bonds market banks' sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns", Euro50 Group, 2015.

⁶⁵ L'esposizione in senso finanziario indica la scelta di "esporsi" ad un certo rischio. Il debito pubblico in economia è il debito dello Stato nei confronti di altri soggetti economici come banche, imprese o individui che hanno sottoscritto un credito allo Stato nell'acquisizione di obbligazioni o titoli di stato destinati a coprire il fabbisogno monetario di cassa statale, ovvero l'eventuale deficit pubblico cumulato nel bilancio dello Stato, e la copertura dei relativi interessi.

⁶⁶ Cfr. Horvath et al. "Determinants and valuation effects of the home bias in European banks' sovereign debt portfolios", CEPR, 2015.

⁶⁷ Sironi, A. "The evolution of banking regulation since the financial crisis: A critical assessment", Baffi Carefin Centre Research Paper No. 2018-103, 2018.

⁶⁸ La moral suasion è l'atto di persuadere una persona o un gruppo ad agire in un certo modo attraverso appelli retorici, persuasione o minacce implicite ed esplicite, al contrario dell'uso della coercizione o della forza fisica.

utilizzati dalle banche, in caso di moral suasion⁶⁸ da parte del governo del loro paese d'origine, per aumentare eccessivamente i loro acquisti del debito di quel governo. A sua volta, l'assenza di un EDIS completo è una delle maggiori debolezze dell'unione bancaria perché i depositi non sono protetti in modo uniforme. Il dibattito sull'esposizione sovrana domestica non è nuovo; inizialmente ha avuto luogo all'inizio degli anni '80, quando Basilea I è stata realizzata (Visco 2015)⁶⁹.

Sulla base di una recente proposta del Consiglio tedesco di esperti economici, vengono suggeriti passi per recidere il nesso tra banche e Stato.

La capacità di assorbimento delle perdite delle banche potrebbe essere aumentata attraverso ampi limiti di esposizione adeguati al rischio e requisiti patrimoniali adeguati al rischio⁷⁰.

Si sta discutendo se e come affrontare il trattamento del debito sovrano sui bilanci delle banche, che attualmente è trattato come privo di rischio.

Esistono due opzioni proposte per affrontare questo problema: applicare pesi a rischio diverso da zero alle esposizioni sovrane e porre limiti alle esposizioni verso i titoli sovrani, simili a quelli esistenti per altre esposizioni.

In conclusione, sono state avanzate due proposte⁷¹, una che raccomanda un fattore di ponderazione del rischio del 20% sulle esposizioni sovrane nazionali e l'altra un fattore di ponderazione a rischio zero. Alla fine, è stata scelta la soluzione di applicare un fattore di rischio zero, riconoscendo il ruolo cruciale delle obbligazioni sovrane e dei titoli nel funzionamento dei mercati finanziari, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dei mercati obbligazionari nazionali e il desiderio di evitare interferenze con il settore fiscale e della politica monetaria⁷².

Al giorno d'oggi, riconosciamo che non esiste un'attività realmente priva di rischio e questo non garantisce di per sé una modifica del trattamento regolamentare delle esposizioni sovrane. Un contro argomento importante è che i potenziali benefici di una riforma sono incerti, mentre i costi potenziali potrebbero essere considerevoli. Una posizione prudente sarebbe quella di attendere che il sistema finanziario si riprenda completamente e si adatti all'importante serie di riforme attuate dall'inizio della crisi prima di apportare ulteriori modifiche.

⁶⁹ Visco I. "The future of European government bonds market banks' sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns", Concluding remarks, Euro 50 Group meeting, Banca d'Italia, 2015.

⁷⁰ Cfr. Korte e Steffen, "A sovereign subsidy: zero risk weights and sovereign risk spillovers", <https://voxeu.org/article/sovereign-subsidy-zero-risk-weights-and-sovereign-risk-spillovers>, 2014.

⁷¹ Visco, "The future of European government bonds markets banks' sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns", Concluding Remarks, Euro50 Group meeting, Banca d'Italia, 2015.

⁷² Goodhart, C. "The Basel Committee on Banking Supervision. A History of the Early Years 1974-1997", Cambridge university Press, 2011.

1.4.1 Dati sull'esposizione al debito sovrano nei paesi dell'area euro

In generale, la tendenza home bias è aumentata nei paesi dell'area dell'euro durante la crisi e poi è progressivamente diminuita. Benché tutti i sistemi bancari abbiano ridotto il loro orientamento domestico dal 2014 al 2018, le banche italiane hanno comunque ridotto la loro esposizione del 50%, rispetto alle banche francesi e spagnole, che sono state in grado di ridurre la loro esposizione domestica in misura minore (42 e 38%, rispettivamente). A parte le banche lussemburghesi, che hanno sostanzialmente annullato la loro esposizione domestica (-94% nel periodo di 4 anni), le banche cipriote sono state le più efficaci nell'area dell'euro, poiché hanno ridotto la loro esposizione del 70%⁷³. Alla fine del 2017, in termini assoluti, le banche spagnole, italiane e francesi presentavano ancora la massima esposizione al debito sovrano, superiore a 100 miliardi di euro. Considerando il portafoglio complessivo di titoli di debito detenuto dalle banche, tuttavia, gli enti creditizi di questi paesi detengono meno del 40% del portafoglio di titoli di debito investiti in attività domestiche. Il loro portafoglio è quindi meno concentrato di quello delle banche cipriote, greche e portoghesi, per esempio⁷⁴.

Grafico 4.

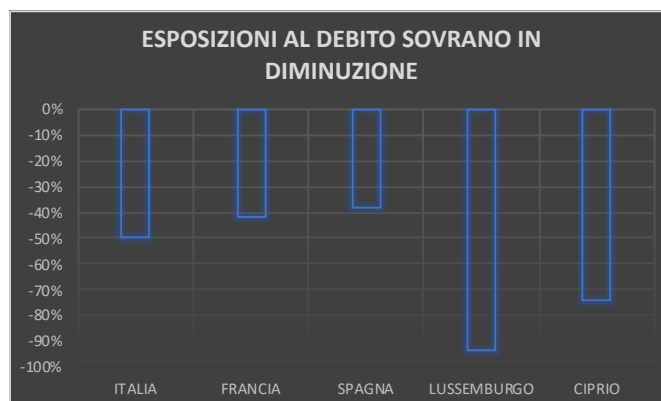


Grafico 4. mostra le esposizioni al debito sovrano in alcuni stati membri dell'UE dal 2014 al 2018

Fonte: elaborazione dati EBA

⁷³ Cfr. Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Pallgrave Macmillan, 2019.

⁷⁴ Cfr. Nota 67.

1.4.2 Spiegazioni teoriche riguardanti l'esposizione al debito sovrano

Gli studiosi hanno recentemente discusso della questione home bias. Possono essere identificate almeno due spiegazioni contrastanti per il pregiudizio interno nel debito sovrano: la repressione finanziaria da parte dei governi o le strategie di spostamento del rischio delle banche nazionali. La repressione finanziaria si riferisce alle politiche del governo che mirano a conferire benefici al governo come mutuatario a spese del finanziatore. Tra i sostenitori dell'ipotesi della repressione finanziaria vi è Uhlig, che sostiene che le regole di vigilanza inducono le banche dei paesi con fondamentali fiscali deboli ad acquistare obbligazioni nazionali e a rifinanziarle tramite pronti contro termine con una banca centrale multilaterale⁷⁵. Becker e Ivashina trovano prove del fatto che la proprietà e l'influenza del governo diretto attraverso i consigli di amministrazione delle banche sono canali utilizzati per esercitare la repressione finanziaria⁷⁶. Allo stesso modo, Horvath riporta prove del fatto che il pregiudizio interno negli acquisti di titoli di stato è più elevato per le banche di proprietà di Stati sovrani rischiosi⁷⁷. De Marco e Macchiavelli dimostrano che la politica è alla base del nesso tra banche e sovrani che ha aggravato la crisi dell'area dell'euro. Le banche di proprietà del governo o le banche con politici nei consigli di amministrazione mostrano naturalmente una maggiore propensione al debito interno rispetto alle banche di proprietà privata. Tuttavia, solo le banche di proprietà del governo hanno aumentato la propensione alla casa durante la crisi del debito sovrano, indicando una spiegazione di moral suasion⁷⁸. De Marco e Macchiavelli hanno anche dimostrato che la moral suasion è più forte nei paesi in difficoltà. Poiché le banche europee sono state criticate per aver detenuto un eccessivo debito pubblico interno durante le recessioni economiche, il quale è stato interpretato come una prova indicativa di moral suasion. Saka, utilizzando un nuovo set di dati sulle esposizioni bancarie verso il debito sovrano e privato che copre l'intera linea temporale della crisi dell'area dell'euro, riconferma innanzitutto che la crisi ha portato alla riallocazione del debito sovrano dalle banche straniere a quelle nazionali⁷⁹. Contrariamente alla recente letteratura incentrata solo sul debito sovrano, Saka, mostra che le esposizioni del settore privato delle banche sono state (almeno) ugualmente colpite da un aumento del pregiudizio interno. Infine, propone un nuovo canale di

⁷⁵Cfr. Uhlig, "Sovereign default risk and banks in a monetary union", NBER Working Paper No. 1934, 2014

⁷⁶Cfr. Becker e Ivashina, "Financial repression in the European sovereign debt crisis", *Review of Finance*, Volume 22, Issue 1, 2017.

⁷⁷Cfr. Horvath, "Determinants and valuation effects of the home bias in European banks' sovereign debt portfolios", CEPR, 2015.

⁷⁸Cfr. De Marco e Macchiavelli, "The political origin of home bias: The case of Europe", <https://www.federalreserve.gov/econresdata/feds/2016/files/2016060pap.pdf>, 2016.

⁷⁹Cfr. Saka, "Domestic banks as lightning rods? Home bias during the Eurozone crisis", <https://econpapers.repec.org/paper/eiqeileqs/122.htm>, 2017.

riallocazione del debito basato su attriti informativi dove si dimostra che il debito dei paesi in crisi non è stato solo riassegnato alle banche nazionali, ma anche alle banche straniere più vicine a livello informativo. I risultati di Saka implicano che le asimmetrie informative tra le banche hanno svolto un ruolo chiave nella recente frammentazione nei mercati del debito dell'Eurozona.

A causa della responsabilità limitata, la struttura di payoff delle decisioni sul portafoglio bancario è asimmetrica per gli azionisti delle banche, nel senso che il rovescio della medaglia è limitato dalla loro partecipazione al capitale della banca, mentre il rialzo non è limitato. Di conseguenza, il rischio può essere spostato dagli azionisti delle banche ai creditori delle banche. Coerentemente con questo punto di vista, Horvath ritiene che il pregiudizio interno negli acquisti di obbligazioni sovrane sia maggiore se i regimi di governo societario delle banche sono più favorevoli agli azionisti.

Lo spostamento del rischio da parte di banche sottocapitalizzate è tra i fattori trainanti degli acquisti di obbligazioni sovrane nazionali rilevati da Acharya e Steffen.⁸⁰

Crosignani sottolinea l'interrelazione tra gli investimenti delle banche sottocapitalizzate in obbligazioni sovrane nazionali e la volontà dei governi di ricapitalizzare le banche. Gli stati sovrani con difficile accesso ai mercati finanziari potrebbero non essere disposti a ricapitalizzare le banche nazionali deboli (ma ancora solventi) in modo che queste ultime continueranno ad agire come acquirenti dell'ultima risorsa del debito pubblico, cosa che sarebbero meno propensi a fare se stessero bene capitalizzati. Di fatto, le obbligazioni sovrane nazionali sono una parte importante dei portafogli delle banche in tempi "normali"⁸¹. L'esperienza storica dimostra che in tempi normali le banche dell'UE hanno ridotto autonomamente i loro portafogli sovrani (nonché la concentrazione) senza alcun cambiamento significativo nel trattamento prudenziale delle esposizioni sovrane⁸². Infatti, l'evidenza suggerisce che le partecipazioni sovrane della maggior parte dei paesi dell'UE si sono comportate in modo anticiclico: sono diminuite durante il periodo normale tra l'introduzione dell'euro e l'inizio della crisi finanziaria; aumentato durante il periodo di crisi; e ha iniziato ancora una volta a diminuire dal 2014, quando la crisi ha iniziato a placarsi. Durante gli anni di default, tuttavia, le banche con un'esposizione media ai titoli di stato presentano un tasso di crescita dei prestiti inferiore rispetto alle banche senza obbligazioni. Questi risultati indicano che il "pericoloso abbraccio" tra le banche e il loro governo gioca un ruolo chiave durante i default sovrani e la sua forza dipende dalle

⁸⁰ Cfr. Acharya e Steffen, "the greatest carry trade ever understanding Eurozone bank risks", *Journal of Financial Economics*, Elsevier, 2015.

⁸¹ Cfr. Crosignani, "Why are banks not recapitalized during crises?", <https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/wp/esrb.wp57.en.pdf?ca5574f88381ada54c809043023bede9>, 2017.

⁸² Cfr. Visco, "The future of European government bonds market banks' sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns", https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2016/Visco_Euro50_Bank_Sovereign_Exposure_02052016.pdf, 2015.

condizioni locali⁸³. Infatti, nel modello di Gennaioli le migliori istituzioni finanziarie consentono alle banche di essere maggiormente sfruttate, rendendole così più vulnerabili alle inadempienze sovrane. Le inadempienze del governo dovrebbero comportare una riduzione del credito privato e tali riduzioni dovrebbero essere maggiori nei paesi in cui gli istituti finanziari sono più sviluppati e le banche detengono più titoli di Stato. In questi stessi paesi, i valori di default del governo dovrebbero essere meno probabili.

Le banche delle economie emergenti detengono una quantità maggiore di obbligazioni in tempi normali rispetto alle partecipazioni di banche in economie sviluppate. Bisogna quindi aspettarsi che queste partecipazioni in tempi normali debbano rappresentare la maggior parte degli effetti negativi delle insolvenze sui prestiti bancari.⁸⁴

1.4.3 Dibattito internazionale

Fino alla fine del 2017, si è svolto un vivace dibattito riguardante l'home bias.

Le possibili opzioni andavano dall'assegnare alle esposizioni sovrane nazionali un fattore di ponderazione del rischio diverso da zero e / o sottoporle a limiti di concentrazione, a mantenere invariato il quadro. Alcuni responsabili politici e accademici suggeriscono che un requisito generale e obbligatorio (pilastro 1) dovrebbe concentrarsi sul rischio di concentrazione sovrano piuttosto che sul rischio di credito sovrano, limitando solo le grandi esposizioni rispetto alla ponderazione del rischio di tutte le attività sovrane⁸⁵. Poiché il problema del pregiudizio interno è unico nell'area dell'euro, il nuovo requisito dovrebbe essere vincolante solo per le esposizioni sovrane delle banche dell'area dell'euro. Un regolamento sovrano sugli oneri di concentrazione (SCCR) aggiungerebbe le esposizioni sovrane al di sopra di una certa soglia (definita come rapporto con il capitale di classe 1), ponderata da un coefficiente (onere di concentrazione sovrana) che aumenta con il rapporto di esposizione, con attività ponderate per il rischio al denominatore del rapporto. Gli oneri per esposizioni sovrane concentrate verso diversi paesi dell'area dell'euro si sommerebbero tra loro. La calibrazione proposta da Veron per l'SCCR dovrebbe essere clemente, per evitare qualsiasi rischio di disturbo nei mercati del debito sovrano. Le esposizioni sovrane inferiori al 33% del capitale di classe 1 sarebbero totalmente esentate⁸⁶. Gli oneri patrimoniali marginali su esposizioni concentrate sarebbero lievi per esposizioni fino al 100% del capitale di classe 1 e aumenterebbero più rapidamente

⁸³ Cfr. Gennaioli, "Sovereign default, domestic banks, and financial institutions", *The Journal of Finance*, 2014.

⁸⁴ Cfr. nota 54

⁸⁵ Cfr. Veron, "Sovereign concentration charges: a new regime for banks' sovereign exposures", https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29602111, 2017.

⁸⁶ Cfr. nota 79

rispetto a tale livello. Se questa calibrazione dovesse avere un impatto insufficiente, potrebbe essere rafforzata in una fase successiva⁸⁷. La calibrazione suggerita da Veron, tuttavia, non tiene conto dell'interazione dei componenti aggiuntivi con i requisiti di liquidità - il rapporto di copertura di liquidità (LCR) e il rapporto di finanziamento stabile netto (NSFR) - introdotti all'indomani della crisi finanziaria. Pertanto, questa calibrazione non consentirebbe alle banche di soddisfare l'LCR utilizzando le obbligazioni sovrane, che sono gli unici strumenti finanziari molto liquidi⁸⁸. L'assegnazione delle esposizioni sovrane delle banche con un fattore di ponderazione del rischio diverso da zero, in questa prospettiva, aumenterebbe il capitale e quindi la resilienza del sistema bancario. L'introduzione di regole per scoraggiare un'alta concentrazione di esposizione sovrana aumenterebbe le possibilità delle banche di sopravvivere a un default sovrano, impedendo loro di svolgere un ruolo di amplificatore di shock, come nei recenti casi di sofferenza degli stati sovrani con fondamentali economici deboli. Inoltre, se le ponderazioni del rischio riflettono accuratamente il rischio sovrano, possono incentivare la gestione del rischio dell'esposizione sovrana da parte delle banche, riconoscendo che il rendimento più elevato delle controparti più rischiose comporta un costo dell'aumento del rischio sostenuto. Inoltre, nel caso in cui si verifichi un indebolimento dei prestiti privati da parte del debito pubblico, un approccio sensibile al rischio per il rischio sovrano potrebbe ridurre questo effetto e promuovere un'allocazione più efficiente delle risorse, portando a maggiori investimenti e una maggiore crescita potenziale del PIL.

Per quanto riguarda la seconda opzione, (che mantiene invariato il quadro⁸⁹ attuale per le esposizioni sovrane, assegnando a queste esposizioni un fattore di ponderazione del rischio diverso da zero e/o sottoponendole a limiti di concentrazione⁹⁰), Visco rileva che questa opzione non significa in realtà “nessun cambiamento”, poichè le recenti modifiche del quadro normativo e giuridico hanno già compiuto notevoli progressi verso l'interruzione del ciclo banca-sovrano⁹¹. In Europa, il nesso causale tra banche e sovrano è stato affrontato dalle riforme relative alle banche, a cominciare dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD). Sul piano prudenziale, le esposizioni sovrane delle banche sono prese in considerazione nel quadro degli esercizi di capitale e dei quadri di stress test applicati dalla fine del 2011, i cui risultati sono oggi presi in considerazione nelle riserve di

⁸⁷ Cfr. nota 78

⁸⁸ Cfr. Lanotte e Tommasino, “Recent developments in the regulatory treatment of sovereign exposures”, <https://voxeu.org/article/recent-developments-regulatory-treatment-sovereign-exposures>, 2018.

⁸⁹ Cfr. J. Weidmann, “Stop Encouraging Banks to Load up on State Debt”, Financial Times, 2013;

⁹⁰ Cfr. European Systemic Risk Board, “Report on the Regulatory Treatment of Sovereign Exposures”, 2015.

Dutch Presidency note on “Strengthening the banking union and the regulatory treatment of banks’ sovereign exposures”, prepared for the informal ECOFIN meeting of 22 April 2016.

⁹¹ Cfr. Visco, “The future of European government bonds market banks’ sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns”, BI, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2016/Visco_Euro50_Bank_Sovereign_Exposure_02052016.pdf, 2015.

capitale del secondo pilastro richieste nell'ambito del riesame e della valutazione di vigilanza del processo (SREP) - e attraverso l'introduzione del coefficiente di leva finanziaria. Inoltre, il quadro fiscale europeo è stato migliorato su più dimensioni, affrontando così il nesso sovrano-banca. Il patto di stabilità e crescita è stato modificato, rafforzando sia il braccio preventivo che correttivo; i paesi membri hanno rafforzato i processi e le istituzioni di bilancio nazionali; ed è stato istituito un meccanismo di sorveglianza per la diagnosi precoce e la correzione degli squilibri macroeconomici (Visco 2015)⁹². Infine, è stato istituito il meccanismo europeo di stabilità⁹³.

L'inasprimento delle norme regolamentari sulle esposizioni sovrane nazionali potrebbe non essere sufficiente per salvaguardare le banche dal default sovrano. Le esposizioni dirette sono solo uno dei canali che trasmettono il rischio sovrano al sistema bancario nazionale. Le inadempienze sovrane sono associate a gravi crisi economiche, che hanno un impatto negativo diffuso sulle banche nazionali in modo del tutto indipendente dal grado della loro esposizione diretta. Inoltre, dato che in tempi economicamente stabili, l'esposizione sovrana delle banche diminuisce spontaneamente, l'imposizione di pesi a rischio o limiti di concentrazione rigidi potrebbe creare difficoltà sostanziali in tempi di "crisi". Le partecipazioni sovrane della maggior parte dei paesi dell'UE si sono comportate in modo anticiclico⁹⁴: sono diminuite durante il "periodo stabile" tra l'introduzione dell'euro e l'inizio della crisi finanziaria; aumentato durante il periodo di crisi; e ha iniziato ancora una volta a diminuire quando la crisi ha iniziato a placarsi.

Queste regole potrebbero essere particolarmente dirompenti per la capacità delle banche di fungere da ammortizzatori in caso di stress sovrano e potrebbero fungere da dispositivo di coordinamento per gli attacchi speculativi⁹⁵. Nella misura in cui le banche agiscono come investitori contrari (vendono attività quando i mercati si surriscaldano e acquistano quando sono eccessivamente ribassisti), gli acquisti di debito sovrano quando lo stato sovrano incontra difficoltà, nonostante i fondamentali economici relativamente solidi, sono effettivamente vantaggiosi per la stabilità finanziaria (Visco 2015)⁹⁶.

Infine, un sistema che differenzia le ponderazioni del rischio in base al rischio di credito dello Stato sovrano potrebbe finire per basarsi sui rating emessi dalle agenzie di rating del credito. I rating del

⁹² Cfr. Visco, "The future of European government bonds market banks' sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns", BI, 2015.

⁹³ Il Meccanismo europeo di stabilità (MES), detto anche Fondo salva-Stati (European Stability Mechanism), è un'organizzazione internazionale a carattere regionale nata come fondo finanziario europeo per la stabilità finanziaria della zona euro.

⁹⁴ Cfr. Nota 86.

⁹⁵ Cfr. Lanotte, M., G. Manzelli, A.M. Rinaldi, M. Taboga and P. Tommasino, "Easier Said than Done? Reforming the Prudential Treatment of Banks' Sovereign Exposures", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), 326. (2016).

⁹⁶ Cfr. nota 80.

credito degli stati sovrani presentano gravi carenze, poiché tendono ad essere backward looking ovvero con una tendenza retrospettiva ed in quanto tali, potrebbero aggravare la prociclicità e, in definitiva, aumentare il rischio di instabilità finanziaria. In questo contesto, il CERS (2015)⁹⁷ sottolinea che i rischi derivanti da esposizioni sovrane si presentano in forme diverse a seconda che il paese in questione sia membro dell'area dell'euro o che abbia una propria valuta.

Poiché la legislazione dell'UE si applica a tutti gli Stati membri, si potrebbe ritenere che l'armonizzazione delle norme regolamentari richieda che tutte le esposizioni sovrane siano trattate allo stesso modo. Tuttavia, tale trattamento trascurerebbe la situazione specifica dei paesi con valute nazionali diverse dall'euro. Tali differenze riguardano non solo il rischio di insolvenza sovrana ma anche la possibilità di diversificare i rischi investendo in debito emesso da diversi Stati sovrani; per le banche in un paese con la propria valuta, qualsiasi tentativo di diversificare i rischi tra Stati sovrani comporterebbe un rischio di cambio. Tuttavia, le opinioni precedenti non sono condivise da alcuni membri del gruppo di esperti del CERS (2015), i quali sostengono che, nel contesto dei rischi derivanti da esposizioni sovrane, non vi sono differenze sistematiche tra i paesi con le proprie valute e i paesi dell'area dell'euro.

1.4.4 Task force di alto livello sull'esposizione sovrana

In aggiunta al dibattito sopra descritto, a gennaio 2015, il comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha avviato una revisione dell'attuale trattamento regolamentare del rischio sovrano. Il comitato ha istituito una task force di alto livello sulle esposizioni sovrane per rivedere il trattamento regolamentare delle esposizioni sovrane e raccomandare potenziali opzioni politiche. Nonostante le questioni sollevate dalla task force e il fatto che le idee potenziali delineate siano importanti e potrebbero beneficiare di una discussione più ampia, la commissione non ha raggiunto un consenso per apportare modifiche al trattamento delle esposizioni sovrane e ha quindi deciso di non consultare i piani presentati dalla task force (BRI 2017)⁹⁸. Tutte le esposizioni sovrane comportano rischi, ma svolgono anche un ruolo importante nel sistema bancario, nei mercati finanziari e nell'economia in generale, come indicato da Visco (2015)⁹⁹. Il rischio sovrano ha varie dimensioni e il nesso tra banche e stato è poliedrico, potenzialmente funge da amplificatore e / o assorbitore di shock in tempi di crisi. Le esposizioni sovrane svolgono un ruolo importante ed eterogeneo in diversi mercati e giurisdizioni.

⁹⁷ ESRB, “Report on the regulatory treatment of sovereign exposures”, <https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/esrbreportregulatorytreatmentsovereignexposures032015.en.pdf>, (2015).

⁹⁸ BIS, “The regulatory treatment of sovereign exposures”, discussion paper, 2017.

⁹⁹ Cfr. Visco, “The future of European government bonds market banks’ sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns”, BI, 2015.

Ad esempio, le esposizioni sovrane sono utilizzate dalle banche per la gestione della liquidità, l'attenuazione del rischio di credito, i prezzi delle attività, l'intermediazione finanziaria e gli investimenti.¹⁰⁰ Anche le partecipazioni bancarie di esposizioni sovrane svolgono un ruolo importante nell'ambito della politica monetaria. Poiché le banche sono generalmente uno dei principali investitori nel debito pubblico, svolgono anche un ruolo nella politica fiscale. L'attuale trattamento delle esposizioni sovrane è più favorevole rispetto ad altre classi di attività. Il quadro ponderato per il rischio include una discrezionalità nazionale che consente di applicare un fattore di ponderazione del rischio pari allo zero per cento per le esposizioni sovrane denominate e finanziate in valuta domestica, indipendentemente dal loro rischio intrinseco. Questa discrezione è attualmente esercitata da tutti i membri del comitato. Anche le esposizioni sovrane sono attualmente esentate dal quadro delle grandi esposizioni. Inoltre, non vengono applicati limiti o tagli alle esposizioni sovrane nazionali ammissibili come attività liquide di alta qualità. Al contrario, le esposizioni sovrane sono incluse nel quadro del coefficiente di leva finanziaria. Inoltre, la BRI (2017)¹⁰¹ espone alcune idee in merito al trattamento regolamentare delle esposizioni sovrane. Inizia rivedendo il perimetro e la segmentazione esistenti delle esposizioni sovrane e presenta possibili revisioni della definizione di entità sovrane per garantire una maggiore coerenza tra le giurisdizioni. Tra le altre proposte, suggerisce di mitigare i rischi di partecipazioni eccessive di esposizioni sovrane introducendo crescenti componenti aggiuntivi marginali su esposizioni sovrane che superano un determinato insieme di soglie, indipendentemente dalla nazionalità e dalla rischiosità delle esposizioni sovrane. Questa proposta rappresenta un interessante passo avanti nel dibattito, ma solleva ancora dubbi. Ad esempio, poiché è destinato esclusivamente alle banche dell'area dell'euro, potrebbe seriamente distorcere le condizioni di parità per le banche dell'UE di portata internazionale, soprattutto ora che il comitato di Basilea, dopo un'attenta valutazione, ha deciso di rimandare la questione al livello internazionale¹⁰².

1.4.5 Considerazioni finali sull'esposizione al debito pubblico

Affrontare il problema del pregiudizio domestico può essere visto come un altro passo verso una maggiore integrazione nell'area dell'euro. Considerando che è accertato che l'eccessiva esposizione delle banche al debito sovrano interno può danneggiare i loro bilanci nel momento di una crisi, le

¹⁰⁰ Cfr. nota 85.

¹⁰¹ BIS, "The regulatory treatment of sovereign exposures", discussion paper, 2017.

¹⁰² Cfr. Lanotte e Tommasino, "Recent developments in the regulatory treatment of sovereign exposures", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), 326. (2016).

eventuali strategie per affrontare questo problema necessitano di ulteriori discussioni. Inoltre, qualsiasi riforma delle norme regolamentari dovrà essere affrontata dagli organi decisionali appropriati, a livello internazionale a livello del comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) e di altri organi e, per la legislazione e la vigilanza effettiva, a il livello delle autorità dell'UE, a partire da una proposta legislativa della CE, e il livello delle autorità nazionali.

Sarebbe importante per le autorità di regolamentazione ottenere informazioni dettagliate e valutazioni di impatto che dovrebbero anche considerare l'impatto a lungo termine di diverse misure politiche. Data la sensibilità e il potenziale impatto di qualsiasi cambiamento nella regolamentazione, i tempi di tali deliberazioni, nonché i tempi di introduzione di nuove misure e le regole per la transizione, devono essere attentamente considerati. In un momento di crisi, qualsiasi considerazione delle nuove misure che impongono oneri alle banche e / o rende più difficili i finanziamenti sovrani può avere un impatto negativo sui mercati, il che potrebbe aggravare la crisi. Anche se la transizione può richiedere molto tempo, gli effetti dell'annuncio potrebbero verificarsi immediatamente.

In linea con la BRI (2017)¹⁰³, sia la teoria che l'esperienza sembrano suggerire che una simile riforma avrebbe piccoli benefici netti nella maggior parte degli stati del mondo, mentre potrebbe invece aumentare i rischi di coda legati alla possibilità di reazioni degli investitori non lineari e di equilibri di mercato multipli. Gli stretti legami tra stati sovrani e banche sono probabilmente una caratteristica intrinseca della moderna macroeconomia. Potrebbe essere possibile che ulteriori cambiamenti nella regolamentazione prudenziale non siano lo strumento giusto per affrontare il nesso tra banche e stati sovrani, tenendo conto che il rischio sovrano dovrebbe essere innanzitutto affrontato rafforzando la sostenibilità delle finanze pubbliche.¹⁰⁴ A questo proposito, mentre gli Stati membri dovrebbero raggiungere solide posizioni fiscali in modo da rendere più sicura la loro carta sovrana, il rafforzamento della crescita economica rappresenta il fattore più importante per mettere le finanze pubbliche su un percorso sostenibile. Ciò suggerisce che gli sforzi per riequilibrare le finanze pubbliche devono essere parte integrante di una politica economica progettata per creare le condizioni per una crescita solida e duratura.

Visco ritiene¹⁰⁵, inoltre, che qualsiasi proposta di riforma dovrebbe basarsi su un approccio globale, evitando analisi di equilibrio parziale e acquisendo tutti gli effetti pertinenti; inoltre, dovrebbe essere valutato concentrandosi sui potenziali benefici e costi in una prospettiva di stabilità finanziaria, tenendo conto delle potenziali conseguenze indesiderate. Considerando il ruolo pervasivo svolto dalle

¹⁰³ BIS, "The regulatory treatment of sovereign exposures", discussion paper, 2017.

¹⁰⁴ Lanotte e Tommasino, "Recent developments in the regulatory treatment of sovereign exposures", VoxEu.org, 2016.

¹⁰⁵ Cfr. Visco, "The future of European government bonds market banks' sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns", BI, 2015.

obbligazioni sovrane nelle economie moderne, queste possono insorgere in vari settori, ben oltre le banche. A tal fine, è necessaria una profonda comprensione: del potenziale effetto di qualsiasi riallocazione delle esposizioni sovrane tra le banche; delle interazioni con altre regole del quadro di Basilea, comprese in particolare le norme sulla liquidità; dell'impatto delle modifiche alla regolamentazione sulla concessione di prestiti all'economia in senso lato; degli effetti sul funzionamento dei mercati del debito sovrano e sulle condizioni di finanziamento dei governi; e infine dell'impatto su altri segmenti del mercato finanziario.

CAPITOLO 2

Unione Bancaria: un cerchio ancora da chiudere

2.1 L'Unione bancaria, il più grande passo in avanti dalla creazione dell'euro

L'area dell'euro è stata gravemente colpita dalla crisi finanziaria globale. Mentre molte altre regioni hanno risolto rapidamente le ricadute e si sono presto riprese, nell'area dell'euro le ripercussioni della crisi sono culminate alla fine nella crisi del debito sovrano¹⁰⁶, determinando un doppio calo della crescita economica. Questa particolarità è in gran parte dovuta a quello che oggi è noto come il "doom loop": il rafforzamento reciproco di una crisi bancaria interna e una crisi del debito sovrano; una sorta di circolo vizioso che continua a rappresentare una grave minaccia per i singoli Stati membri e la zona euro nel suo insieme¹⁰⁷.

Le regole fiscali non sono trasparenti, procicliche e divisive e non sono state molto efficaci nel ridurre i debiti pubblici. I difetti nell'architettura fiscale dell'Eurozona hanno sovraccaricato la BCE e provocato sempre più tensioni politiche.

Un'Unione bancaria incompleta e mercati dei capitali frammentati impediscono all'Eurozona di trarre pieno vantaggio dall'integrazione monetaria e di conseguire una migliore condivisione del rischio attraverso meccanismi di mercato¹⁰⁸.

Le aspettative di un costoso salvataggio da parte del governo di singoli istituti finanziari e dei sistemi di assicurazione dei depositi nazionali hanno sollevato preoccupazioni in alcuni paesi membri circa la solvibilità dello stato sovrano e hanno portato ad un aumento dei tassi di interesse sui titoli di Stato nazionali. Il calo associato del valore delle obbligazioni sovrane nazionali nei portafogli delle banche, insieme alle elevate preoccupazioni sulla tolleranza normativa da parte delle autorità di vigilanza bancarie nazionali per evitare costosi salvataggi, ha ulteriormente aggravato la crisi bancaria e portato a una più grave crisi del debito sovrano.

Questo ciclo di sventura è particolarmente acuto nell'area dell'euro, in quanto la politica monetaria comune non può contribuire ad alleviare la crisi del debito sovrano dei singoli paesi membri.

¹⁰⁶ Cfr. Consob, "La crisi del debito sovrano del 2010-2011", <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-debito-sovrano-2010-2011>.

¹⁰⁷ Cfr. Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Pallgrave Macmillan, 2019.

¹⁰⁸ Cfr. Giuseppe Boccuzzi, "I rapporti tra sistemi di garanzia dei depositanti e autorità di vigilanza nell'esperienza italiana e internazionale", Working paper n.9, Banca d'Italia, 2005.

I membri dell'area dell'euro sono profondamente divisi su come affrontare questi problemi. Alcuni, come l'Italia, sostengono regole più flessibili e migliori strumenti di stabilizzazione e di condivisione dei rischi, come meccanismi di bilancio comuni (o persino unione fiscale) per sostenere i paesi in difficoltà. Altri, come la Germania, vorrebbero vedere regole più severe e incentivi più forti per indurre politiche prudenti a livello nazionale, respingendo nel contempo qualsiasi ulteriore condivisione del rischio. Una parte (es. Germania) vorrebbe escludere la ristrutturazione del debito sovrano come strumento per superare le profonde crisi del debito, mentre l'altra (es. Italia) sostiene che la disciplina di mercato è indispensabile per la responsabilità fiscale e, in definitiva, per la stabilità finanziaria. L'apparente inconciliabilità di queste posizioni ha prodotto un punto morto sulla riforma dell'area dell'euro.

Danièle Nouy, ex presidente del Consiglio di sorveglianza del meccanismo di vigilanza unico, intervenendo di fronte al Parlamento europeo, ha così parlato dell'Unione bancaria:

“When a house is on fire, the fire brigade should not have to wait until the city council has agreed on whether and how to intervene.”

2.2 Quadro istituzionale e regolamentare

La crisi economico-finanziaria ha prodotto significativi effetti negativi sui bilanci delle banche¹⁰⁹.

Il Consiglio europeo e la Commissione europea hanno identificato questa carenza nella costruzione dell'Unione monetaria europea e hanno avviato l'unione bancaria europea per aumentare la resilienza del settore bancario dell'area dell'euro e mitigare il doom loop.

Dopo la crisi finanziaria globale, il quadro istituzionale e regolamentare per le banche europee è stato rafforzato, determinando una sostanziale riduzione dei rischi nel settore bancario.

Dal 2012, per porre fine al circolo vizioso tra crisi dei sistemi bancari e crescita del debito sovrano, la Commissione europea ha avviato la costruzione dell'Unione bancaria¹¹⁰.

¹⁰⁹ Commissione Europea, “proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0586>, 2015.

¹¹⁰ “L'unione bancaria è un passo importante verso un'autentica unione economica e monetaria. Consente l'applicazione coerente delle norme bancarie dell'UE nei paesi partecipanti. Le nuove procedure e gli strumenti decisionali aiutano a creare un mercato più trasparente, unificato e più sicuro per le banche. La necessità di un'unione bancaria è emersa dalla crisi finanziaria del 2008 e dalla successiva crisi del debito sovrano. È diventato chiaro che, specialmente in un'unione monetaria come l'area dell'euro, i problemi causati da stretti legami tra le finanze del settore pubblico e il settore bancario

L'Unione bancaria armonizza a livello dell'UE le competenze in materia di vigilanza, risoluzione e finanziamento e impone alle banche della zona euro di conformarsi alle medesime norme. In particolare, tali norme assicurano che le banche assumano rischi calcolati e paghino il prezzo degli eventuali errori commessi facendo fronte alle proprie perdite e al rischio di una chiusura, minimizzando nel contempo il costo per i contribuenti. (PE)

In primo luogo, il regolamento unico fornisce un insieme di norme prudenziali armonizzate che le banche di tutti gli Stati Membri devono rispettare nel mercato unico.

In secondo luogo, tutte le banche dell'Unione Europea sono supervisionate secondo gli stessi standard, mentre le banche più significative¹¹¹ nell'area dell'euro sono supervisionate centralmente dalla banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico (SSM).

Terzo, in caso di fallimento, le banche possono essere risolte a livello centrale e secondo gli stessi standard nell'ambito del meccanismo di risoluzione unico (SRM), che mira a limitare l'impatto sui bilanci pubblici degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (cosiddetto bail-out), introducendo il principio per cui il finanziamento degli istituti di credito è affidata in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (cosiddetto bail-in). L'SRM è supportato da un fondo di risoluzione unico (SRF) che può essere utilizzato per consentire al comitato di risoluzione unico (SRB) di applicare in maniera efficace ed efficiente i propri strumenti e poteri di risoluzione e serve ad assicurare che il settore finanziario contribuisca a pagare per la stabilizzazione del sistema finanziario¹¹².

L'Unione Bancaria è costituita da 3 pilastri:

- un sistema unico di vigilanza istituito con il regolamento (UE) n. 1024/2013
- un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, dotato anche di un fondo comune; istituito con il regolamento (UE) n. 806/2014
- un sistema europeo di garanzia dei depositi bancari.

Ad oggi, il progetto dell'Unione bancaria vede completati e realizzati solamente i primi due pilastri. La prima revisione dell'SSM da parte della Commissione europea mostra che l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico ha avuto un successo complessivo. Inoltre, il meccanismo di risoluzione unico ha gestito il suo primo caso di risoluzione bancaria, senza costi per i contribuenti.

possono facilmente attraversare i confini nazionali e causare difficoltà finanziarie in altri paesi dell'UE.” (ECB, Banking Supervision).

¹¹¹ Sono circa 130 su un totale di 6000 banche europee. Le banche sistemiche sono quelle il cui valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro, ovvero il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro in cui sono stabilite supera il 20%, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro.

¹¹² Cfr. Sironi, “The evolution of banking regulation since the financial crisis : a critical assessment”, Baffi Carefin Centre Research Paper No. 2018-103, 2018.

Ciò dimostra che il nuovo sistema è in grado di gestire una risoluzione bancaria in modo efficiente e in un periodo di tempo molto breve, consentendo nel contempo diverse opzioni di gestione delle crisi, come previsto dal quadro giuridico. Ciò consente di tenere conto della situazione specifica delle singole banche, il che è particolarmente importante dato che sussistono ancora problemi in alcune parti del settore bancario dell'Unione europea e che non tutti gli elementi dell'Unione bancaria sono pienamente operativi. Mentre a breve termine possono essere apportati numerosi miglioramenti, altre questioni possono essere affrontate completamente solo una volta completata l'Unione bancaria¹¹³. L'enfasi viene posta sulla necessità di garantire un elevato grado di protezione alla categoria dei depositanti in quanto tali, in virtù della specialità che contraddistingue lo strumento dei depositi bancari. La stabilità dei depositi bancari è fondamentale per la stabilità dell'economia nel suo complesso, in quanto i depositi bancari rappresentano una fonte sana ed essenziale di finanziamento dell'economia, delle famiglie e delle imprese e forniscono quindi un importante contributo alla crescita economica.

La necessità di partire dal rafforzamento della vigilanza con la costruzione del Meccanismo di Vigilanza Unico è dovuta al fatto che tale pilastro costituisce prerequisito per la creazione degli altri due; ciò trova conferma nelle parole pronunciate dal Presidente della BCE Mario Draghi in un suo discorso tenutosi a Francoforte il 4 novembre 2015, in cui lo stesso afferma che:

“to ensure that deposits are truly as safe everywhere across the euro area, the likelihood that a bank fails has to be independent of the jurisdiction where it is established. Resolution has to follow the same process in the event that a bank fails. And, when push comes to shove, depositors must be afforded similar protection wherever they are located. Fundamentally, this was and remains the agenda of Banking Union. And it is why Banking Union was conceived with three pillars: a single supervisory mechanism, a single resolution mechanism, and a uniform deposit insurance scheme, which remains to be specified. For money to be truly one, we need all three.

Supervision had to come first, not because it was the easiest to establish, but because it was the necessary condition to proceed with the other pillars of Banking Union¹¹⁴”.

¹¹³ Cfr. Lagarde, “The euro area : creating stronger ecosystem”, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/28/sp032819-the-euro-area-creating-a-stronger-economic-ecosystem>, 2019.

¹¹⁴ Cfr. Mario Draghi, “One years of ECB Banking Supervision. Speech at the ECB Forum on Banking Supervision”, 2015.

La comunicazione “Verso il completamento dell’Unione bancaria”¹¹⁵ prospetta ulteriori misure che dovrebbero rispondere all’obiettivo di ridurre i rischi residui nel settore bancario.

In particolare, si sottolinea che:

- sono necessari ulteriori interventi per garantire che il meccanismo unico di vigilanza possa operare nel modo più efficace possibile, riducendo le opzioni e le discrezionalità nazionali nell'applicazione delle norme prudenziali;
- l'armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi dovrà progredire contemporaneamente all'istituzione dell'EDIS perché esiste un'asimmetria che mina la parità di trattamento dei depositanti nei diversi Paesi ma anche nelle diverse banche.

Il Comitato di risoluzione unico¹¹⁶ deve poter intervenire in modo tempestivo ed efficace nel caso di banche in dissesto o a rischio di dissesto per salvaguardare la stabilità finanziaria e limitare i costi potenziali per l'intero settore bancario e per i contribuenti.

2.3 Terzo pilastro dell’Unione Bancaria, il sistema europeo di garanzia dei depositi

L’EDIS (European Deposit Guarantee Scheme) è una proposta legislativa presentata dalla Commissione europea nel novembre 2015 per l'introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi.

Viene esaminato il ruolo che l'EDIS potrebbe svolgere nell'aiutare a rassicurare i depositanti nell'unione bancaria, riducendo così il rischio di corse bancarie e aumentando la stabilità finanziaria. Migliorerebbe inoltre la cooperazione tra i sistemi nazionali di assicurazione dei depositi (SGD o DIS¹¹⁷) per far fronte a fallimenti bancari transfrontalieri. L’EDIS dovrebbe aumentare la resilienza dell’Unione Bancaria contro le crisi finanziarie future riducendo la vulnerabilità dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi ai forti shock locali e allentando ulteriormente il legame fra le banche e i rispettivi emittenti sovranazionali. Tale vulnerabilità degli SGD nazionali alle grandi crisi locali può contribuire a stabilire tra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali un circolo vizioso che pregiudica l’omogeneità della tutela dei depositi e contribuisce a diminuire la fiducia tra i depositanti

¹¹⁵ Cfr. CE, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “Verso il completamento dell’Unione bancaria”, COM (2015) 587 final, 2015.

¹¹⁴ Il Comitato di risoluzione unico entra in azione nel caso di fallimento o di rischio di fallimento di una banca dell’Eurozona o degli Stati che aderiscono all’Unione bancaria. Il Comitato è dunque l'autorità di risoluzione europea che, operando in collaborazione con le autorità di risoluzione degli stati che partecipano all’Unione bancaria, ha il compito di assicurare una gestione ordinata delle banche in fallimento.

¹¹⁷ Deposit Insurance System.

determinando instabilità sul mercato; è per questo che si cerca di portare a termine questo terzo pilastro.

Il completamento dell'Unione bancaria implica una mutualizzazione attraverso i paesi dell'UE ed i partecipanti dell'Unione Bancaria¹¹⁸. Ogni Paese ha il proprio sistema di tutela dei depositi nazionale, ma si avverte il bisogno di uno schema unico europeo per svariati motivi:

- Uno schema Europeo può far leva sul pull di risorse dei diversi Paesi, ed è quindi più grande di uno schema nazionale. Riducendo la vulnerabilità agli shock degli schemi nazionali si può ridurre il circolo vizioso tra banche e Stati, eliminando così il legame tra protezione dei depositi e solidità degli Stati;
- Aumento della fiducia del depositante;
- Uniformità del level played field dei depositanti;
- Allineamento a livello europeo;
- Costi di coordinamento minimizzati.

In base alla proposta di regolamento, l'EDIS si applicherebbe a tutti gli SGD ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante e a tutti gli enti creditizi affiliati a tali sistemi.

Gli Stati membri partecipanti sono gli Stati la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri che decideranno di instaurare una stretta cooperazione con la BCE per partecipare al sistema unico di vigilanza bancaria.

Poiché la copertura fornita dall'EDIS è limitata alle funzioni obbligatorie degli SGD ai sensi della direttiva 2014/49/UE, vale a dire i pagamenti ai depositanti e i contributi alla risoluzione, l'EDIS si applica a tutti i regimi che, in linea di principio, possono dover far fronte a eventi di pagamento o richieste di contribuire a una procedura di risoluzione.

La proposta della Commissione si basa su sistemi nazionali di assicurazione dei depositi e sarebbe accessibile solo a condizione che le norme concordate siano state pienamente attuate.

I paesi dell'Unione europea (UE) inizierebbero riempiendo i fondi nazionali di assicurazione dei depositi (FGD), che sarebbero finanziati dalle banche che versano contributi annuali che ammonterebbero allo 0,8 per cento di tutti i depositi coperti dal sistema. Allo stesso tempo, le banche dovrebbero anche contribuire, separatamente, all'EDIS, che aumenterebbe gradualmente il sostegno ai fondi nazionali, nel caso in cui rimanessero senza soldi a causa di un fallimento bancario. La Commissione ha proposto che entro il 2024 l'EDIS avrebbe completamente assunto la garanzia di

¹¹⁸ Cfr. PE, "Completing the banking Union", [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/574392/IPOL_IDA\(2019\)574392_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/574392/IPOL_IDA(2019)574392_EN.pdf), 2019.

tutti i depositi coperti nella zona euro dai sistemi nazionali, anche se i fondi nazionali sarebbero rimasti in vigore.

In questo quadro, l'assicurazione di risoluzione e di deposito sono fortemente interconnesse.

A seguito della proposta della Commissione europea, sono emerse una serie di raccomandazioni diverse in questo settore, ma nessuna di queste opzioni ha raggiunto un consenso sufficiente tra i paesi dell'area dell'euro, producendo un punto morto nella discussione politica, senza evidenti progressi nella discussione legislativa del 2015¹¹⁹.

2.4 I progressi verso un quadro finanziario Europeo

Le evoluzioni verso un quadro finanziario europeo comune sono state una forte tendenza negli ultimi 40 anni, con la costante armonizzazione della legislazione e delle prassi nazionali.

Il settore finanziario ha svolto un ruolo chiave nell'integrazione dei paesi europei. In effetti, l'integrazione finanziaria è stata rafforzata dall'introduzione di una moneta unica. Nonostante i risultati raggiunti nell'integrazione dei mercati finanziari e delle economie europee, la crisi finanziaria conferma la necessità di un più stretto coordinamento delle politiche prudenziali e delle reti di sicurezza.

Il sistema finanziario europeo si è rivelato più fragile del previsto. La crisi ha comportato una grave battuta d'arresto per l'integrazione finanziaria e la possibilità di rottura della moneta unica. Per quanto riguarda i mercati bancari europei, la crisi finanziaria ha dimostrato ancora una volta in che modo le banche sono sensibili al rischio di gestioni bancarie e alla necessità di una supervisione coordinata a livello europeo¹²⁰.

I sistemi di assicurazione dei depositi aiutano a prevenire tale rischio attraverso il rimborso di un numero limitato di depositi ai depositanti la cui banca ha fallito.

La direttiva 2014/49/UE stabilisce un livello uniforme di protezione per i depositanti in tutta l'UE grazie a una portata della copertura più chiara, tempi di rimborso più rapidi, informazioni migliori e requisiti di finanziamento solidi. Tuttavia, non ha istituito il terzo pilastro dell'unione bancaria, un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS).

All'inizio, è stato deciso di ritardarne la creazione e optare invece per una rete armonizzata di sistemi nazionali di assicurazione dei depositi (SGD).

¹¹⁹ Commissione Europea, 2019.

¹²⁰ Cfr. Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Pallgrave Macmillan, 2019.

Un sistema europeo di assicurazione dei depositi aumenterebbe la fiducia dei clienti, in quanto i loro depositi verrebbero rimborsati secondo le norme europee comuni, indipendentemente dal paese in cui la banca è costituita. Ciò contribuirebbe a spezzare il legame tra banche e sovrani in alcuni paesi. Inoltre, la messa in comune delle risorse a livello di unione bancaria migliorerebbe la capacità di resistenza del settore bancario agli shock senza condurre a trasferimenti sistematici di rischio tra settori bancari. Infatti, i contributi delle banche ai loro fondi nazionali di assicurazione dei depositi riflettono già la loro rischiosità relativa; la stessa struttura può valere a livello europeo, con adeguamenti in termini di crediti deteriorati o esposizioni sovrane. Un EDIS eliminerebbe inoltre l'attuale disallineamento tra i tre pilastri dell'unione bancaria in cui la vigilanza e la risoluzione sono regolate a livello europeo, mentre la protezione dei depositanti rimane un compito nazionale.

Se l'Italia, con l'appoggio di diversi altri Stati membri, considera l'approvazione dell'EDIS un passo imprescindibile in vista del completamento dell'Unione Bancaria, la Germania ha ribadito le proprie perplessità sulla base giuridica della proposta di regolamento, sottolineando come, a suo avviso, l'EDIS non rappresenti un prerequisito per l'Unione Bancaria, il cui scopo consiste essenzialmente nella riduzione dei rischi sistemici, mentre non è affatto scontata la necessità di mettere in comune i sistemi di garanzia dei depositi nazionali.

Le preoccupazioni di alcuni Stati membri riguardano elevati costi di adeguamento e monitoraggio, la messa in fondo comune dei rischi assunti da tutti gli Stati membri, ed infine il rischio di azzardo morale.

In effetti, questo ultimo rischio non è da sottovalutare, perché una volta che l'abilità delle banche di attrarre depositi non dipende più dal loro profilo di rischio, queste sono incentivate a finanziare progetti con rendimento e rischio superiori. La paura è che l'assicurazione sui depositi possa provocare un numero maggiore di fallimenti bancari e, se le banche assumono tanti rischi tra loro correlati, anche le crisi bancarie sistemiche possano diventare più frequenti.

Per superare le divergenze tra gli Stati la commissione ha pubblicato una comunicazione contenente diverse misure di riduzione del rischio da attuare parallelamente al progetto di istituzione dell'EDIS. Nelle sue conclusioni, il Consiglio europeo si è pertanto limitato a chiedere al Consiglio "di esaminare rapidamente le proposte presentate dalla Commissione e seguito della relazione dei cinque presidenti", procedendo con particolare rapidità nei lavori "concernenti l'Unione bancaria, per aumentare la stabilità finanziaria della zona euro".

Nel 2015 i progressi verso l'EDIS sono stati accelerati. La relazione dei cinque presidenti (presidente della commissione europea, in stretta collaborazione con il presidente del vertice euro, il presidente dell'eurogruppo, il presidente di BCE e il presidente del parlamento europeo) pubblicata a luglio 2015, stabilisce un ambizioso programma di misure a sostegno dell'unione economica e monetaria, tra cui

l'EDIS¹²¹; il quale sarà applicato insieme al meccanismo di vigilanza unico e al meccanismo di risoluzione unico e sarà finanziato dai contributi basati sul rischio delle banche che operano nei paesi dell'unione bancaria (FITD)¹²².

Nel maggio 2015, al fine di garantire l'applicazione coerente della direttiva 2014/49 / UE e di incentivare le banche a operare secondo un modello commerciale meno rischioso, l'Autorità bancaria europea (EBA) ha pubblicato linee guida per specificare i metodi di calcolo dei contributi al SGD¹²³. In un contesto in cui molti Stati membri non disponevano di SGD prefinanziate, l'EBA ha stabilito principi per metodi tecnicamente validi per il calcolo dei contributi per garantire che i costi dell'assicurazione sui depositi siano sostenuti principalmente dal settore bancario (EBA 2015).

La Commissione europea, nell'adempimento di un impegno, ha pubblicato a novembre 2015 una proposta legislativa che istituisce un sistema di assicurazione dei depositi a livello dell'area dell'euro per i depositi bancari e ulteriori misure per ridurre parallelamente i rischi rimanenti nel settore bancario.¹²⁴ La proposta legislativa procede attraverso tre fasi successive: uno schema di riassicurazione per i SGD nazionali partecipanti in un primo periodo di tre anni; uno schema di coassicurazione per i SGD nazionali partecipanti in un secondo periodo di quattro anni; e un'assicurazione completa per i SGD nazionali partecipanti che partirà dal 2024 (CE 2015).

La logica guida dietro un sistema di assicurazione dei depositi è di migliorare la stabilità finanziaria aumentando la fiducia dei depositanti nella sicurezza dei loro depositi (Diamond e Dybvig, 1983)¹²⁵. Rimuovendo gli incentivi dei depositanti a ritirare il proprio denaro quando preoccupati della solvibilità di una banca, l'assicurazione sui depositi riduce in definitiva il rischio di liquidità che a sua volta può ridurre la probabilità di crisi finanziarie e la loro gravità¹²⁶.

Bernet e Walter (2009) sostengono che un sistema di assicurazione dei depositi può anche essere visto come un mezzo per rafforzare la competitività delle banche più piccole, per favorire la crescita

¹²¹ Cfr. CEPR, “Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform”, https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=91, 2018.

¹²² Cfr. FITD, “Annual Report 2015”, https://www.fitd.it/Pubblicazioni/Relazioni_annuali.

¹²³ Cfr. EBA, “Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes”, EBA/GL/2015/10, 2015.

¹²⁴ Cfr. CE, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme”, COM (2015) 586 final, 2015/0270(COD), 2015.

¹²⁵ Cfr. Diamond e Dybvig, “Banks run, Deposit insurance, and Liquidity”, *The Journal of Political Economy*, 1983.

¹²⁶ Cfr. Fecht e Weber, “What We Can Learn from the Introduction of Blanket Deposit Guarantees in Germany 2008 about the Benefits of EDIS”, <https://www.ifo.de/publikationen/2019/zeitschrift-einzelheft/ifo-dice-report-12019-spring-deposit-insurance>, 2019.

incoraggiando il risparmio e per avere banche che finanziano l'assicurazione dei depositi riducendo così i costi altrimenti sostenuti dai contribuenti o depositanti in caso di risoluzione o insolvenza¹²⁷.

Come documentato da Demirgüç-Kunt et al. (2008), il numero di paesi con un sistema di assicurazione dei depositi esplicito è aumentato rapidamente negli ultimi decenni, da venti nel 1980 a ottantasette alla fine del 2003. Pertanto, già prima della crisi finanziaria globale del 2008, l'assicurazione sui depositi era diventata uno strumento chiave della rete di sicurezza finanziaria. Dopo la crisi, questa tendenza è stata rafforzata: Demirgüç-Kunt et al. (2014) hanno riferito che, su 189 paesi coperti nel loro set di dati sull'assicurazione dei depositi aggiornato nel 2013, 112 paesi (o il 59%) avevano un'assicurazione sui depositi esplicita entro l'anno 2013 mentre nel 2003 erano 84 (o il 44%).¹²⁸

La diffusa adozione di sistemi di assicurazione dei depositi espliciti in tutto il mondo indica una convinzione generale che l'assicurazione sui depositi porterà benefici alla protezione dei depositanti e alla stabilità finanziaria. Tuttavia, i sistemi di assicurazione dei depositi possono anche avere conseguenze non intenzionali come uno spostamento degli incentivi verso l'assunzione di rischi da parte delle banche (rischio morale) e una riduzione del monitoraggio efficace esercitato dai depositanti (disciplina di mercato) (Calomiris e Jaremski, 2016).¹²⁹

In effetti, la teoria di Merton prevede che, una volta assicurato, vi è un maggiore incentivo per i banchieri ad aumentare il valore dell'assicurazione sui depositi aumentando il rischio (Merton, 1977)¹³⁰.

Dal lato dei depositanti, vi è un incentivo inferiore alla ricerca della migliore banca per affidare i propri risparmi o per richiedere tassi di interesse più elevati in cambio di un rischio più elevato. Anginer (2014) mostra empiricamente che generosi sistemi di assicurazione dei depositi aumentano

¹²⁷ Cfr. Bernet e Walter, "Design, structure and implementation of a modern deposit insurance scheme", https://www.suerf.org/docx/s_6547884cea64550284728eb26b0947ef_2437_suerf.pdf, 2009.

¹²⁸ Sebbene tutti i sistemi di assicurazione dei depositi condividano l'obiettivo di proteggere la fiducia e la stabilità finanziaria dei depositanti, le loro caratteristiche principali differiscono tra i vari paesi, come dimostrato da Demirgüç-Kunt et al. (2008, 2014). Le differenze possono riguardare, tra le altre caratteristiche, il livello di copertura, la fonte di finanziamento dell'assicurazione dei depositi, gli accordi istituzionali, la copertura dei depositi in valuta estera e dei depositi interbancari o la presenza di un meccanismo di coassicurazione (in base al quale i depositanti sono assicurati solo per una frazione dei loro depositi assicurati e quindi trattenere una parte delle possibili perdite).

¹²⁹ Cfr. Carmassi, Dobkowitz, Evrard, Parisi, Silva e Wedow, "completing the banking union with a European deposit insurance scheme: who is afraid of cross-subsidisation?", Occasional Paper Series, No 208, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op208.en.pdf>, 2018.

¹³⁰ Cfr. Merton, "An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees. An application of modern option pricing theory", *Journal of Banking & Finance* 1, 1977.

il rischio sistemico attraverso meccanismi di rischio morale prima di una crisi e riducono il rischio e aumentano la stabilità durante i periodi di crisi¹³¹.

Gli aspetti negativi di un sistema di assicurazione dei depositi possono tuttavia essere mitigati da un solido quadro di vigilanza bancaria che corregge gli incentivi all'assunzione di rischi, ad esempio un'autorità di controllo dotata del potere di intraprendere azioni correttive e preventive.

In effetti, Laeven (2002) rileva che un sistema giuridico solido corregge ampiamente le conseguenze negative di un'assicurazione sui depositi espliciti¹³².

2.5 Proposta della Commissione Europea, Novembre 2015

Il 24 novembre 2015 la Commissione europea ha pubblicato una proposta per l'istituzione di un EDIS. La proposta prevede la creazione di un fondo di assicurazione dei depositi (DIF) con una dimensione obiettivo dello 0,8 per cento dei depositi coperti nell'area dell'euro e la progressiva mutualizzazione delle sue risorse fino all'introduzione di un regime completo entro il 2024.

In primo luogo, per tre anni iniziali da luglio 2017 a luglio 2020, un regime di riassicurazione coprirebbe fino al 20% del deficit di liquidità e fino al 20% della perdita in eccesso di un DIS partecipante, ogni volta che le perdite superano i mezzi finanziari disponibili del DIS la liquidità sarebbe fornita attraverso un prestito che il DIS deve rimborsare, mentre la parte riassicurata della perdita in eccesso, pari al 20%, non dovrebbe essere rimborsata. Inoltre, al fine di limitare il rischio morale, il finanziamento della riassicurazione dovrebbe essere limitato al 20% del livello obiettivo iniziale del DIF e dieci volte il livello obiettivo del DIS assicurato, a seconda di quale sia inferiore. Inoltre, il parametro di riferimento per calcolare se e fino a che punto un DIS può accedere all'EDIS durante la fase di riassicurazione è l'ipotetico livello di liquidità che il DIS dovrebbe avere se ha adempiuto a tutti i suoi obblighi, come la raccolta di contributi ex ante per raggiungere il livello target e non il livello effettivo di liquidità in un DIS (Carmassi 2018)¹³³.

Infine, altre fonti disponibili per i DIS (ad es. Raccolta di contributi ex post a breve termine) devono essere sfruttate prima di ricorrere all'EDIS e l'SRB è incaricato di monitorare il modo in cui i DIS perseguono i loro crediti durante le procedure di insolvenza.

¹³¹ Cfr. Anginer, "How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis", *Journal of Banking & Finance* vol. 48, 2014.

¹³² Cfr. Laeven, "Bank Risk and Deposit Insurance", *The World Bank Economic Review*, Volume 16, 2002.

¹³³ Cfr. Carmassi, "Completing the Banking Union with a European deposit Insurance scheme: who is afraid of cross-subsidisation?", *BCE Occasional Paper Series* 208, 2018.

Durante la fase di riassicurazione, i contributi basati sul rischio delle banche al DIF sarebbero calcolati con riferimento al sistema bancario nazionale, che è relativo alla rischiosità delle banche nello stesso paese e non di tutte le banche nell'Unione bancaria.

Nella seconda fase, per quattro anni dopo la fine della fase di riassicurazione e fino al luglio 2024, verrebbe istituito un sistema di coassicurazione in cui il DIF coprirebbe una quota progressivamente crescente (20% nell'anno 1, 40% in anno 2, 60% nell'anno 3, 80% nell'anno 4) del fabbisogno di liquidità e perdite dei DIS partecipanti. Nella fase di coassicurazione, l'intervento del sistema europeo è indipendente dall'esaurimento delle risorse dei DIS nazionali. Poiché è il DIS che ha la pretesa nei confronti del DIF (al contrario dei depositanti o delle banche), qualsiasi pagamento verrebbe incanalato attraverso il DIS nazionale.

Come nella fase di riassicurazione, la liquidità fornita al DIS dovrebbe essere rimborsata. Tuttavia, ciò non è il caso della perdita coperta, che sarebbe ripartita proporzionalmente tra i DIS nazionali e il DIF in linea con il rapporto di copertura che aumenta gradualmente. Nessun limite sarebbe fornito per l'importo dovuto dal DIF.

Durante la fase di coassicurazione, e diversamente dalla fase di riassicurazione, i contributi basati sul rischio delle banche verrebbero calcolati con riferimento alla rischiosità di tutte le banche nell'Unione bancaria, che è a livello europeo.

Nella terza e ultima fase, a partire dal luglio 2024 (dopo sette anni di riassicurazione e di coassicurazione), sarebbe stato istituito un sistema assicurativo completo: l'EDIS avrebbe coperto tutte le esigenze di liquidità e le perdite dei DIS partecipanti.

In altre parole, la fase finale consiste in una mutualizzazione al 100% con i DIS nazionali completamente assicurati dal DIF. Anche in questo caso non è previsto un limite per l'importo dovuto dal DIF.

Infine, per limitare il potenziale rischio morale collegato a un EDIS completo, la Commissione propone che i DIS possano essere esclusi dalla copertura EDIS se non rispettano i loro obblighi.

Come nella fase di coassicurazione, i contributi basati sul rischio delle banche verrebbero calcolati tenendo conto della rischiosità di tutte le banche nell'Unione bancaria. Dopo la proposta della Commissione, le discussioni in seno al parlamento europeo (PE) e al consiglio hanno rivelato posizioni divergenti in merito alla progettazione del sistema nella sua fase finale (riassicurazione, coassicurazione o assicurazione completa), i tempi della creazione di tale sistema e il diverso grado di questioni ereditarie e i rischi di azzardo morale presenti nei vari sistemi bancari nazionali (EP)¹³⁴.

¹³⁴ Cfr. EP, “European deposit insurance scheme completing the banking union”, briefing EU legislation in progress, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579090/EPRS_BRI%282016%29579090_EN.pdf, 2016.

Alcune delle preoccupazioni sollevate sulla pubblicazione della proposta erano che l'EDIS avrebbe portato a sovvenzioni incrociate ingiustificate, vale a dire che i settori bancari in uno Stato membro avrebbero dovuto pagare per fallimenti bancari in altri Stati membri¹³⁵. Sono state espresse preoccupazioni sulla necessità di garantire che le banche siano sufficientemente solide su base autonoma, prima di condividere il potenziale onere dei fallimenti bancari all'interno dell'unione bancaria.

Tabella 2.

Mostra le fasi dell'EDIS

FASI DELL'EDIS	riassicurazione	coassicurazione	Assicurazione
Periodo temporale	3 anni (2017-2020)	4 anni (2020-2024)	< 2024
copertura	20% deficit di liquidità fino al 20% della perdita in eccesso	20% anno 1, 40% anno 2, 60% anno 3, 80% anno 4	100%
intervento	le risorse dei DIS nazionali devono essere esaurite	indipendentemente dall'esaurimento delle risorse dei DIS nazionali	indipendentemente dall'esaurimento delle risorse dei DIS nazionali
rimborso	prestito da rimborsare sul deficit di liquidità nessun rimborso in perdita	prestito da rimborsare sul deficit di liquidità la perdita coperta sarebbe ripartita proporzionalmente tra i DIS nazionali e i DIF	Assicurazione completa

¹³⁵ Nelle conclusioni di giugno 2016, il Consiglio Affari economici e finanziari (Ecofin) ha convenuto che i negoziati politici sull'EDIS sarebbero iniziati non appena fossero stati compiuti ulteriori progressi sufficienti su una serie di misure per ridurre i rischi nel sistema bancario

contributo	riferimento al sistema bancario nazionale	Riferimento al sistema bancario paneuropeo	Riferimento al sistema bancario paneuropeo

Fonte: elaborazione personale

Il 4 novembre 2016 la relatrice per la proposta della Commissione al Parlamento europeo, Esther De Lange (PPE, Paesi Bassi), ha presentato il suo progetto di relazione¹³⁶. Esther De Lange supporta un maggior numero di precauzioni e un approccio condizionale e modifica la sostanza (solo due fasi di attuazione) e il calendario della proposta della Commissione (prima del 2024). Secondo il rapporto, il DIF dovrebbe ammontare allo 0,8 per cento dei depositi coperti, come proposto dalla Commissione, ma dovrebbe ricevere finanziamenti a livello nazionale ed europeo. I DIS nazionali rimarrebbero esistenti e, a partire dal 2017, fornirebbero la metà dei fondi totali nel Sistema europeo di garanzia dei depositi. I loro mezzi finanziari aumenteranno continuamente e raggiungeranno il livello di finanziamento target dello 0,4 per cento dei depositi coperti nel 2024.

Oltre ai DIS nazionali, verrebbe istituito un DIF per l'intera area dell'euro, composto da singoli comparti e un comparto comune, per fornire l'altra metà dei fondi per l'assicurazione dei depositi. I DIS nazionali dovrebbero essere esauriti prima di utilizzare i finanziamenti a livello dell'UE¹³⁷.

L'idea della Commissione di rendere irrilevante la nazionalità delle banche sarebbe quindi mitigata. Secondo De Lange, un periodo di riassicurazione verrebbe introdotto nel 2019, mentre la seconda e ultima fase assicurativa verrebbe introdotta solo quando saranno state approvate disposizioni obbligatorie giuridicamente vincolanti su vari parametri: lo standard internazionale per la capacità di assorbimento di perdite totali (TLAC) per le banche globalmente rilevanti a livello sistemico e riveduto le regole in relazione a un requisito minimo per i fondi propri e le passività ammissibili

¹³⁶ Cfr. EP, JD, “European Deposit Insurance Scheme (EDIS)”, legislative train, 5 deeper and fairer economic and monetary union, [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-jd-european-deposit-insurance-scheme-\(edis\), 2019](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-jd-european-deposit-insurance-scheme-(edis), 2019).

¹³⁷ Cfr. EP, JD, “European Deposit Insurance Scheme (EDIS)”, legislative train, 5 deeper and fairer economic and monetary union, [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-jd-european-deposit-insurance-scheme-\(edis\), 2019](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-jd-european-deposit-insurance-scheme-(edis), 2019).

(MREL) per tutti gli enti creditizi affiliati ai DIS partecipanti; una classifica di insolvenza per il debito subordinato degli enti creditizi, armonizzata a livello dell'UE; un quadro per l'insolvenza delle imprese, armonizzato a livello dell'UE, in relazione alla ristrutturazione precoce delle società al fine di prevenire e gestire meglio la questione urgente dei crediti deteriorati; un coefficiente di leva finanziaria per le banche, compresi i requisiti aggiuntivi per le banche a rilevanza sistemica globale¹³⁸. Più specificamente, il periodo di riassicurazione (2019-2023) inizierebbe dopo la proposta della commissione e durerà un anno in più. Contrariamente alla proposta, tuttavia, fornisce fino al 100% della carenza di liquidità ai DIS partecipanti. Per quanto riguarda il periodo assicurativo (a partire dal 2024), dopo aver soddisfatto le condizioni di cui sopra, la Commissione europea sarebbe abilitata ad adottare un atto delegato per stabilire la data esatta di applicazione del periodo assicurativo. In quest'ultima fase verrà coperto un livello crescente di perdita in eccesso dei DIS partecipanti, raggiungendo una copertura del 100% dopo cinque anni. I finanziamenti che non possono essere rimborsati con i proventi delle procedure di insolvenza non devono essere rimborsati¹³⁹.

La Commissione parlamentare per gli affari economici e monetari (ECON) ha tenuto una discussione sugli emendamenti proposti al progetto di relazione il 25 gennaio 2017. Mentre il voto in seduta plenaria era stato inizialmente previsto per febbraio 2017, lo scambio di opinioni sul progetto di relazione continua.

A gennaio 2016 il Consiglio ha istituito un gruppo di lavoro ad hoc per esaminare non solo la proposta EDIS ma anche misure volte a rafforzare l'Unione bancaria. Il mandato del Gruppo di lavoro è stato approvato dal COREPER¹⁴⁰ del 13 gennaio, nonostante la netta opposizione del Rappresentante permanente tedesco, secondo il quale i lavori del Gruppo dovrebbero concentrarsi sulla riduzione dei rischi e non includere in alcun modo l'EDIS.

Il testo definitivo tiene conto di alcune modifiche proposte dall'Italia, e tese a garantire:

- che il mandato mantenesse carattere di neutralità, evitando l'iniziale sbilanciamento e l'eccessiva concentrazione sul tema della riduzione dei rischi insiti nei bilanci bancari, che rappresenta in realtà solo un aspetto tra i molti contenuti nella comunicazione della Commissione "Verso il completamento dell'Unione Bancaria";
- che fosse eliminato qualunque riferimento a un ordine sequenziale nella discussione e attuazione delle misure di riduzione e condivisione dei rischi (evitando dunque la prevalenza

¹³⁸ Cfr. Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Pallgrave Macmillan, 2019.

¹³⁹ Cfr. nota 130.

¹⁴⁰ Comitato dei rappresentanti permanenti.

della posizione tedesca, favorevole a subordinare la condivisione a una previa riduzione dei rischi sovrani).

Pertanto, il Gruppo di lavoro (il cui nome completo è "Gruppo di lavoro ad hoc sul rafforzamento dell'Unione Bancaria") si concentrerà in prima battuta sui temi e le questioni sollevate nella comunicazione e nella proposta di regolamento, in modo da raggiungere una posizione condivisa in sede di Consiglio, ma dovrà anche esaminare "ulteriori iniziative, comprese eventuali proposte legislative, funzionali all'obiettivo di rafforzare l'Unione Bancaria". Il Gruppo, presieduto dalla Presidenza di turno, sarà composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, a prescindere dalla rispettiva intenzione di partecipare o meno all'EDIS; la Banca centrale europea e il Single Resolution Board parteciperanno in veste di osservatori. Il Gruppo rimarrà in funzione "fino a quando i temi derivanti dalla proposta e dalla comunicazione non saranno stati affrontati in modo esaustivo"¹⁴¹.

Il Consiglio ECOFIN ha concordato una tabella di marcia per completare l'unione bancaria nella riunione del 17 giugno 2016. Nel consiglio ECOFIN i ministri hanno discusso una relazione di sei mesi che valuta i progressi nelle discussioni tecniche sull'EDIS. Per facilitare i progressi sul fascicolo, nella sua comunicazione del 2017, la Commissione ha suggerito di introdurre il sistema europeo di assicurazione dei depositi in modo più graduale, commisurato ai progressi compiuti in materia di riduzione del rischio a partire da una più limitata fase di riassicurazione con passaggio graduale alla coassicurazione.

2.6 Comunicazione della Commissione, Ottobre 2017

Nell'ottobre 2017 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sul completamento dell'unione bancaria (CE 2017), che includeva un nuovo approccio proposto sull'EDIS volto ad affrontare opinioni divergenti in seno al parlamento europeo e al consiglio. La relazione annuale di iniziativa del parlamento europeo sull'unione bancaria nel 2017 ha ricordato che l'unione bancaria rimane incompleta, priva di un EDIS¹⁴².

A tale proposito, è stata notata la Comunicazione della Commissione dell'ottobre 2017.

La Commissione ha proposto di introdurre l'EDIS in maniera più graduale rispetto alla sua proposta originale. Durante la riassicurazione, diversamente dalla proposta di novembre 2015, non vi sarebbe

¹⁴¹ Cfr. EP, JD, "European Deposit Insurance Scheme (EDIS)", legislative train, 5 deeper and fairer economic and monetary union, [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-jd-european-deposit-insurance-scheme-\(edis\), 2019](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-jd-european-deposit-insurance-scheme-(edis), 2019).

¹⁴² Cfr. CE, "Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on completing the Banking Union", COM (2017) 592 final, 2017.

alcuna copertura delle perdite, sebbene la copertura del deficit di liquidità sarebbe maggiore, aumentando progressivamente fino al 90% nel terzo anno. Lasciando che le perdite siano coperte a livello nazionale e fornendo assistenza di liquidità per i sistemi nazionali, se necessario, questa soluzione rivista salvaguarderebbe la protezione dei depositanti fin dall'inizio (per la quale è necessaria la liquidità) e, allo stesso tempo, terrà conto dei problemi di retaggio e di rischio morale. Il DIF congiunto, molto probabilmente gestito dall'esistente consiglio di risoluzione unico e finanziato con contributi delle banche, verrebbe creato gradualmente.

La seconda fase non inizierà dopo un numero fisso di anni, ma sarebbe subordinata a una serie di condizioni da valutare dalla commissione, come la riduzione dei crediti deteriorati delle banche (NPL) e le attività di livello 3 delle banche (attività illiquide che non possono essere valutate sulla base di prezzi o modelli di mercato).

Questo insieme di condizioni includerebbe una revisione mirata della qualità degli attivi (AQR) seguita dalla soluzione dei problemi individuati, come riduzioni attive del portafoglio.

Tale revisione della qualità delle attività dovrebbe essere condotta durante la fase di riassicurazione, al fine di garantire che i rischi legacy siano affrontati nei settori bancari in cui sono stati generati prima dell'inizio della fase di coassicurazione.

La seconda fase inizierebbe solo una volta soddisfatte queste condizioni. Ad esempio, se la Commissione propone di stabilire una soglia per le attività NPL e L3, le autorità che non rispettano la soglia dovrebbero richiedere alle autorità di vigilanza di elaborare strategie adeguate su tali questioni. Se tali condizioni sono soddisfatte e inizia la coassicurazione, l'EDIS fornirebbe anche una copertura per le perdite, a partire da una copertura del 30% che dovrebbe aumentare progressivamente.

Tuttavia, la comunicazione non fornisce alcuna informazione su come si verificherebbe un tale aumento e pertanto il percorso di mutualizzazione non è chiaro.

La fase finale potrebbe essere più vicina o più distante da un EDIS a pieno titolo con un'assicurazione completa, questa dipende dall'aumento progressivo della copertura delle perdite.

Poiché la comunicazione indica che la proposta originale "rimane invariata", sembra probabile che l'assicurazione completa allo stato stazionario sarà come inizialmente redatta.

Tabella 3.

Mostra la revisione delle fasi dell'EDIS

Revisione fasi EDIS	riassicurazione	coassicurazione	Assicurazione
Periodo temporale	3 o più anni	dipende da una serie di condizioni che devono essere valutate da una decisione della commissione, che includerebbe un esame mirato della qualità delle attività (AQR) per far fronte ai crediti in sofferenza e alle attività di livello 3, seguito dalla soluzione dei problemi identificati	?
Copertura	deficit di liquidità fino al 90% (30% nel 2019, 60% nel 2020 e 90% nel 2021) nessuna copertura per le perdite	Piena copertura di liquidità Perdite: copertura del 30% che dovrebbe aumentare progressivamente	?
Intervento	le risorse dei DIS nazionali devono essere esaurite	-	?
rimborso	prestito da rimborsare sul deficit di liquidità	-	?

Fonte: mia elaborazione

Il recente dibattito ha anche preso in considerazione approcci diversi all'EDIS, in particolare facendo riferimento a un possibile progetto in base al quale i DIS nazionali sarebbero intervenuti per primi e il fondo europeo di assicurazione dei depositi sarebbe stato coinvolto solo successivamente. Nonostante alcune differenze tecniche, l'idea di DIS nazionali o di compartimenti nazionali dell'EDIS che porta il primo onere è comune a diverse proposte, come la proposta di un gruppo di economisti francesi e tedeschi a gennaio 2018. Su questo tema specifico, Carmassi indaga su diverse

caratteristiche dell'EDIS allo stato stazionario¹⁴³. I principali risultati sono i seguenti: (1) un DIF interamente finanziato sarebbe sufficiente a coprire i pagamenti anche in una grave crisi bancaria; (2) i contributi basati sul rischio dovrebbero tenere conto delle specificità delle banche e dei sistemi bancari per affrontare il rischio morale e facilitare il passaggio a misure di condivisione del rischio verso il completamento dell'unione bancaria parallelamente a misure di riduzione del rischio; (3) l'analisi indica che le banche più piccole e più grandi non contribuirebbero eccessivamente all'EDIS, poiché il loro contributo è relativo alla quantità di depositi coperti nel loro bilancio, suggerendo che le misure per ridurre i contributi per le banche più piccole e / o più grandi, come era stato proposto da alcuni Stati membri, non sarebbe necessario; (4) non vi sarebbero sovvenzioni incrociate sistematiche ingiustificate all'interno dell'EDIS, nel senso che alcuni sistemi bancari contribuiscono sistematicamente meno di quanto trarrebbero beneficio dal DIF; e (5) il confronto tra un EDIS completo e un sistema di assicurazione di depositi misti (in cui i fondi nazionali intervengono prima del fondo assicurativo europeo) rivela che quest'ultimo aumenterebbe le sovvenzioni incrociate. Questo risultato è la conseguenza di alcuni sistemi bancari che pagano meno nell'ambito di uno schema misto, creando così un pool di risorse più piccolo perché i livelli target nazionali dipendono solo dalla quantità di depositi coperti e sono quindi insensibili al rischio.

L'Euro Summit del 29 giugno 2018 ha convenuto che i lavori dovrebbero iniziare su una tabella di marcia per l'avvio di negoziati politici sull'EDIS. A seguito dell'Euro Summit di dicembre 2018, è stato approvato un pacchetto completo sul rafforzamento dell'Unione economica e monetaria, l'Eurogruppo del 21 gennaio 2019 ha proceduto a uno scambio di opinioni sui prossimi passi dell'EDIS, portando la discussione a un livello più politico istituendo un gruppo di lavoro di alto livello. Questo gruppo non sarà a livello tecnico, come è accaduto fino al 2018, e sarà anche una discussione più mirata e meno accademica. Al gruppo è stato assegnato un ampio mandato per portare avanti l'EDIS.¹⁴⁴

2.7 Coordinamento con i sistemi nazionali di assicurazione dei depositi

Come indicato dalla Commissione Europea (2015)¹⁴⁵, l'armonizzazione dei sistemi nazionali di deposito deve avanzare parallelamente all'istituzione dell'EDIS per garantire il corretto funzionamento di tale sistema. Permangono alcune importanti differenze tra gli Stati membri

¹⁴³ Cfr. Carmassi, "Completing the Banking Union with a European deposit Insurance scheme: who is afraid of cross-subsidisation?", BCE Occasional Paper Series 208, 2018.

¹⁴⁴ Documenti "EuroSummit 2018".

¹⁴⁵ Cfr. EC, "Towards the completion of the Banking Union", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 587 final, 2015.

nell'attuazione delle norme della direttiva sul sistema di garanzia dei depositi, ad esempio le condizioni per dichiarare i depositi non disponibili, l'ammissibilità dei depositi, il finanziamento dei sistemi di garanzia dei depositi o l'uso dei fondi del sistema di garanzia dei depositi (CE 2017)¹⁴⁶.

Anche lo scambio di informazioni e strumenti per promuovere il coordinamento tra i DIS nazionali deve essere migliorato perché, affinché l'EDIS funzioni correttamente, le autorità nazionali competenti e i sistemi di garanzia dei depositi dovranno coordinarsi tra loro e con la Commissione di risoluzione unica, con un preavviso molto breve.

Sono necessari adeguamenti della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi per facilitare gli interventi transfrontalieri da parte di tali sistemi, favorire la convergenza e migliorare lo scambio di informazioni tra i sistemi nazionali di garanzia dei depositi, le autorità competenti, il comitato di risoluzione unico e l'autorità bancaria europea.

In particolare, il ruolo dell'EBA dovrebbe essere concepito per allineare l'architettura dei tre pilastri dell'unione bancaria (vigilanza, risoluzione e assicurazione dei depositi). In effetti, in tutti e tre ci sarà un'istituzione centrale dell'Unione europea o un'agenzia (rispettivamente la banca centrale europea, la commissione di risoluzione unica e il sistema europeo di assicurazione dei depositi) incaricata dell'attuazione e un'agenzia dell'Unione europea (l'EBA) che coordina autorità nazionali che operano nei rispettivi settori.

In particolare, il DIS partecipante deve fornire al Comitato informazioni utili per valutare:

- l'importo dei depositi coperti, per il calcolo del deficit di liquidità o del fabbisogno di liquidità;
- i mezzi finanziari disponibili;
- la stima dei contributi straordinari ex post che può raccogliere entro tre giorni dall'evento di pagamento o dall'utilizzo nell'ambito della risoluzione;
- qualsiasi altro impedimento materiale incontrato dal DIS partecipante nell'adempiere ai suoi obblighi nei confronti dei depositanti o dell'autorità di risoluzione e i possibili rimedi¹⁴⁷.

Entro 24 ore il Comitato stabilisce se le condizioni per beneficiare della copertura dell'EDIS sono soddisfatte. Non appena stabilito l'importo, il finanziamento sarà erogato sotto forma di un contributo in contante al DIS partecipante.

¹⁴⁶ Cfr. CE, "Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on completing the Banking Union", COM (2017) 592 final, 2017.

¹⁴⁷ Documenti EBA, 2018.

Qualora uno o più DIS partecipanti si trovino ad affrontare simultaneamente diversi eventi di pagamento, i mezzi finanziari disponibili del Fondo di assicurazione verrebbero stabiliti secondo un calcolo proporzionale.

Dopo l'erogazione del finanziamento, il Comitato deve determinare l'eccesso di perdita (nella fase di riassicurazione) o la perdita (nelle fasi di coassicurazione, assicurazione completa) del DIS partecipante e sorvegliare l'uso del finanziamento erogato per i pagamenti ai depositanti o per il contributo alla risoluzione nonché l'impegno del DIS partecipante a recuperare i crediti dalla massa fallimentare.

Parallelamente, il DIS partecipante rimborsa al Comitato il finanziamento ricevuto, in quote corrispondenti ai contributi ex post o ai proventi della massa fallimentare man mano che il DIS partecipante ne acquisisce la disponibilità.

La differenza tra il finanziamento iniziale che il DIS partecipante riceve dal Fondo di assicurazione dei depositi e l'importo del finanziamento che alla fine il DIS partecipante deve rimborsare al Comitato costituisce la perdita (o l'eccesso di perdita) coperta dall'EDIS.

Qualora i mezzi disponibili del Fondo di assicurazione dei depositi non siano sufficienti a erogare finanziamenti e a coprire le perdite, sin dall'inizio della fase di coassicurazione il Comitato può anche chiedere il pagamento di contributi straordinari ex post alle banche affiliate ai DIS partecipanti.

Il Comitato determina l'importo totale dei contributi ex post entro i limiti stabiliti da un atto delegato della Commissione.

I DIS partecipanti calcolano il contributo ex post dovuto da ciascuna delle proprie banche affiliate sulla base dell'importo totale determinato dal Comitato, applicando lo stesso metodo basato sul rischio utilizzato per calcolare il contributo ex ante.

2.8 Interazione tra i pilastri dell'Unione Bancaria

Garantire una protezione uniforme dei depositanti nell'intera Unione bancaria, indipendentemente dalla posizione geografica, è un elemento cruciale per preservare la fiducia dei depositanti e quindi evitare le corse bancarie e proteggere la stabilità finanziaria. La creazione di un EDIS completo rafforzerebbe quindi l'Unione bancaria e rafforzerebbe la moneta unica.

Non tutti i depositi dovrebbero essere protetti. I depositi al dettaglio di investitori piccoli e meno sofisticati dovrebbero essere assicurati, ma i depositi all'ingrosso di grandi investitori sofisticati non dovrebbero, da un lato, trovare un equilibrio adeguato tra la protezione della fiducia dei depositanti e la stabilità finanziaria, preservando la disciplina di mercato e limitando il rischio morale, d'altra parte. La legislazione europea ha raggiunto un tale equilibrio limitando l'assicurazione dei depositi solo ai

"depositi ammissibili" e fissando un livello massimo di copertura a € 100.000 per depositante per banca, che è armonizzato in tutta Europa.

La direttiva 2014/49 / UE definisce come "depositi coperti" i depositi ammissibili per la garanzia di deposito e fino al livello di copertura di € 100.000. Va notato che i depositi di altre banche e istituti finanziari non sono ammissibili alla copertura. Pertanto, la combinazione di un limite di copertura e l'esclusione di depositi da determinati tipi di investitori mira a restringere la protezione dell'assicurazione sui depositi solo a quei depositi e investitori ritenuti bisognosi di protezione, cioè considerati piccoli e non sofisticati. La mancanza di protezione per gli investitori all'ingrosso e per importi che superano il livello di copertura dovrebbe affrontare il rischio morale e rafforzare la disciplina di mercato, per gli investitori che sono considerati non al dettaglio e più sofisticati¹⁴⁸. L'attenzione si concentrerà quindi solo sui depositi coperti, vale a dire i depositi che possono beneficiare della protezione assicurativa dei depositi e fino al livello di copertura di € 100.000.

Una questione relativa all'EDIS è la sua interazione con il requisito per la capacità di assorbimento di perdite totali (TLAC) introdotto nel 2015 dal Financial Stability Board¹⁴⁹ (FSB) per le banche di rilevanza sistemica globale (G-SIB) e il nuovo requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL) introdotto per tutte le banche dell'Unione europea e bancaria dal BRRD (direttiva sul recupero e risoluzione delle banche) e dal regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR).

Lo standard TLAC è stato progettato con l'obiettivo di far fallire le banche significative a livello globale con sufficienti capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione disponibili per la risoluzione affinché le autorità possano attuare una risoluzione ordinata che minimizzi gli impatti sulla stabilità finanziaria, mantenga la continuità delle funzioni essenziali ed eviti di esporre i fondi pubblici in perdita. Lo standard TLAC definisce un requisito minimo per gli strumenti e le passività che dovrebbero essere prontamente disponibili per il bail-in nell'ambito della risoluzione presso le banche significative a livello mondiale, ma non limita i poteri delle autorità ai sensi della legge di risoluzione applicabile di esporre altre passività alla perdita attraverso il bail-in o l'applicazione di altri strumenti di risoluzione¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Cfr. PE, "Direttiva 2014/49/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sui sistemi di garanzia dei depositi", Official Journal of the European Union, L 173/149, 2014.

¹⁴⁹ Cfr. FSB, "Principles on loss-absorbing and recapitalization capacity of G-SIBs in resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) term sheet, 2015.

¹⁵⁰ Cfr. FSB, "Principles on loss-absorbing and recapitalization capacity of G-SIBs in resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) term sheet, 2015.

Il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili è stato introdotto per la prima volta dalla direttiva 2014/59/UE al fine di evitare che gli enti si basino eccessivamente su forme di finanziamento escluse dal bail-in, poiché il mancato rispetto del MREL avrebbe un impatto negativo sulle banche.¹⁵¹

Sia il TLAC che il MREL svolgono una funzione di assorbimento delle perdite che, in linea di principio, potrebbe proteggere l'EDIS dalle perdite legate alla risoluzione e migliorare la resilienza del sistema bancario in generale. L'importo delle passività TLAC e MREL, in proporzione al bilancio complessivo della banca, nonché l'importo dei depositi coperti in una banca svolgerà un ruolo cruciale nel determinare se il fondo di assicurazione dei depositi sarebbe efficacemente protetto o dovrebbe sostenere parte delle perdite in un contesto di risoluzione bancaria¹⁵².

Mentre il fondo di assicurazione dei depositi ha meno probabilità di essere coinvolto in una risoluzione, potrebbe essere ancora possibile, soprattutto se una banca non ha una capacità sufficiente di assorbimento delle perdite e / o se l'autorità di risoluzione decide di esercitare il proprio potere di escludere in via discrezionale alcune passività nell'ambito del bail-in, ad esempio a fini di stabilità finanziaria. Questa situazione potrebbe eventualmente restringere il cuscinetto della capacità di assorbimento delle perdite, che protegge i depositi coperti / i fondi assicurativi per debiti. Tuttavia, l'eventuale intervento del fondo di risoluzione, che è soggetto a determinati presupposti e limiti, ridurrebbe la probabilità di esposizione del fondo assicurativo sui depositi alle perdite¹⁵³.

Infine, anche la scelta delle autorità di risoluzione tra la risoluzione o la liquidazione di una banca nell'ambito di una procedura di insolvenza ordinaria svolgerà un ruolo cruciale: le perdite saranno probabilmente più elevate in una procedura di insolvenza rispetto alla risoluzione, il che significa che il fondo di assicurazione dei depositi potrebbe essere potenzialmente più esposto a perdite in caso di insolvenza rispetto alla risoluzione, sebbene ciò dipenda dalla capacità di assorbimento di perdite delle passività in risoluzione e liquidazione.

In ogni caso, il contrario non può avvenire perché le perdite per il fondo di assicurazione dei depositi in risoluzione non possono essere più elevate che in caso di insolvenza.

Una questione cruciale riguarda la dimensione appropriata del fondo assicurativo di deposito.

Nella proposta della Commissione europea, la dimensione obiettivo per il DIF allo stato stazionario è fissata allo 0,8% dei depositi coperti. Ciò è in linea con la direttiva europea sul sistema di garanzia

¹⁵¹ Cfr. EC, “Commission Delegated Regulation (EU) 2016/1450 of 23 May 2016 supplementing Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards specifying the criteria relating to the methodology for setting the minimum requirement for own funds and eligible liabilities, C/2016/2976, 2016.

¹⁵² Cfr. Carmassi, “Completing the Banking Union with a European deposit Insurance scheme: who is afraid of cross-subsidisation?”, BCE Occasional Paper Series 208, 2018.

¹⁵³ Cfr. nota 145.

dei depositi (DGSD), che ha armonizzato il livello-obiettivo per i DIS nazionali. Al momento della revisione della proposta della DGSD nel 2010, la Commissione aveva preparato una valutazione d'impatto esaminando tra l'altro il potenziale obiettivo per i DIS nazionali.

La valutazione d'impatto della Commissione ha concluso che il livello obiettivo dovrebbe essere sufficientemente elevato da garantire che i sistemi fossero credibili e in grado di affrontare i fallimenti bancari di medie dimensioni, mantenendo al contempo la redditività delle banche. La Commissione ha proposto un obiettivo dell'1,5% dei depositi ammissibili da raggiungere con contributi ex ante. L'obiettivo è stato successivamente ridotto allo 0,8% dei depositi coperti durante il processo legislativo tra il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea.

Inoltre, è stata introdotta la possibilità per gli Stati membri di autorizzare un livello obiettivo minimo inferiore dello 0,5% dei depositi coperti, in cui il sistema bancario nello Stato membro è altamente concentrato con una grande quantità di attività detenute da un piccolo numero di enti creditizi o gruppi bancari, che hanno maggiori probabilità di essere risolti rispetto all'insolvenza. Infine, il DGSD offre la possibilità per gli Stati membri di concordare un meccanismo di prestito volontario tra i DIS nazionali, ma finora non è mai stato utilizzato¹⁵⁴.

Tutti questi elementi hanno implicazioni fondamentali per l'esposizione del DIF, che sarebbe stabilito nell'ambito dell'EDIS.

Come ultima osservazione, se le questioni politiche non vengono risolte rapidamente, il rischio che il terzo pilastro dell'unione bancaria rimanga annullato è reale.

Senza una vera rete di sicurezza reciproca, una delle principali conseguenze che si possono prevedere è legata alle potenziali differenze nei costi di finanziamento per i grandi gruppi bancari che operano in diversi paesi. Le banche globali possono quindi avere incentivi a spostare la propria sede centrale in paesi dell'area dell'euro in cui il costo del finanziamento è inferiore (Lussemburgo, Germania) o, in alternativa, a costituire società holding situate in questi paesi.

Al contrario, un sistema europeo di assicurazione dei depositi aumenterebbe la fiducia dei clienti, i depositi pubblicitari verrebbero rimborsati secondo le norme europee comuni, indipendentemente dal paese in cui è incorporata la banca¹⁵⁵. Ciò contribuirebbe a spezzare il legame tra banche e sovrani in alcuni paesi. Inoltre, la messa in comune delle risorse a livello di Unione bancaria migliorerebbe la capacità di resistenza del settore bancario agli shock senza condurre a trasferimenti sistematici di rischio tra settori bancari.

¹⁵⁴Cfr. CE, “Regolamento del parlamento europeo che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi”, COM (2015) 586 final, 2015/0270 /COD), 2015.

¹⁵⁵ Banca d'Italia, 2018.

Un EDIS eliminerebbe inoltre l'attuale disallineamento tra i tre pilastri dell'unione bancaria in cui la vigilanza e la risoluzione sono regolate a livello europeo, mentre la protezione dei depositanti rimane un compito nazionale, riducendo la probabilità di interferenze politiche nelle strategie aziendali bancarie.

L'uso di una "metodologia dell'Unione bancaria", vale a dire una metodologia che confronta le banche nell'Unione bancaria anziché all'interno di ciascun sistema bancario nazionale, avrebbe il potenziale per ridurre il rischio di sussidi transfrontalieri rispetto a un sistema in cui i contributi delle banche sarebbero calcolati solo in relazione ai loro pari nazionali. Questo perché, secondo un principio "chi inquina paga", un sistema bancario nazionale contribuirebbe maggiormente al DIF in generale se fosse più rischioso rispetto ad altri sistemi bancari nell'unione bancaria. Questo approccio avrebbe il vantaggio di allineare gli incentivi e combattere il rischio morale, poiché i sistemi bancari che includono banche più rischiose contribuirebbero complessivamente al DIF più di quanto farebbero se i contributi si basassero esclusivamente sull'ammontare dei depositi o calcolati solo tenendo conto della rischiosità di banche all'interno del sistema bancario nazionale.

“La difficoltà nel costituire un adeguato sistema europeo di garanzia dei depositi sta proprio nel riuscire a bilanciare in modo appropriato il trade-off esistente tra la protezione dei depositanti e la conservazione della disciplina di mercato”¹⁵⁶.

L'EDIS offrirebbe grandi vantaggi in termini di protezione dei depositanti, presentando rischi limitati in termini di esposizione EDIS poiché la probabilità e l'entità degli interventi è probabilmente bassa. La Commissione afferma che la proposta soddisfa il principio di proporzionalità, in quanto l'EDIS garantirà che le stesse regole siano applicate in modo uniforme al fine di tutelare i depositi in tutti gli Stati membri partecipanti.

La disponibilità di riserve adeguate da cui attingere aiuterà ad evitare che i problemi di una singola banca si traducano in una perdita di fiducia nell'intero sistema bancario dello Stato membro in questione o di altri Stati membri che i mercati considerano esposti a rischi analoghi. Inoltre, la scelta di un regolamento è in linea con il principio che le norme che disciplinano l'istituzione e il funzionamento dell'EDIS siano direttamente applicabili negli Stati membri in modo da scongiurare divergenze interpretative.

¹⁵⁶ Cfr. Asli Demirguc-Kunt and Harry Huizinga, “Market Discipline and Deposit Insurance”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, issue 2, pg. 375-399, 2004.

L'EDIS svolgerà inoltre un ruolo chiave in termini di rafforzamento della fiducia, riducendo anche la probabilità di esecuzioni bancarie.

La valutazione d'impatto condotta dalla Commissione europea ha preso in esame l'efficacia di un EDIS totalmente in comune per far fronte a potenziali rimborsi. Dall'analisi è emerso che, rispetto ai DIS nazionali, nell'ambito dell'EDIS il numero e le dimensioni delle banche per le quali il Fondo di assicurazione dei depositi potrebbe gestire i rimborsi aumenterebbero in modo significativo per tutti gli Stati membri.

Inoltre, l'analisi indica che il previsto ammanco in caso di pagamento, espresso come percentuale del livello-obiettivo, sarebbe inferiore nell'ambito dell'EDIS rispetto a qualsiasi DIS nazionale.

Inoltre, i risultati di Carmassi mostrano che non vi è alcun rischio di sovvenzioni incrociate sistematiche ingiustificate.

Il 7 novembre 2019 il ministro delle Finanze Tedesco Olaf Scholz per l'attuazione dell'EDIS chiede:

- accelerazione nel processo di abbattimento dei crediti deteriorati;
- armonizzazione delle leggi fallimentari sulle banche, della contabilità delle imprese e aliquota minima europea per l'imposta sugli utili;
- fine della valutazione dei titoli di stato come risk-free, costringendo gli istituti ad accantonare un capitale minimo a copertura delle potenziali perdite, legate per esempio al rating. Quindi gli accantonamenti delle banche dovrebbero essere misurati in funzione dell'esposizione ai debiti sovrani, non più considerati come investimenti privi di rischio ma valutati a seconda del loro merito. Con questo, famiglie e imprese otterrebbero più prestiti mentre il Tesoro dovrebbe rivolgersi a qualcun altro per rifinanziare parte del suo debito¹⁵⁷.

La proposta del ministro delle finanze tedesco ha ridato la speranza alla BCE per porre fine allo stallo sull'unione bancaria avviato già da sette anni nel bel mezzo della crisi dell'euro.

Il modello di Scholz è in effetti un programma di riassicurazione e non assicurazione completa e cioè un sistema completamente mutualizzato per garantire i depositi. Nel modello proposto il fondo europeo interviene solo in caso di esaurimento dei fondi nazionali di garanzia per i depositanti bancari. Gran parte del progetto del ministro tedesco si è rivelato molto controverso e genererà inevitabilmente ulteriori battaglie politiche.

¹⁵⁷ Cfr. Carmenthesister, "ZH- nuovo piano di unione bancaria del ministro delle finanze tedesco per salvare l'UE (e Deutsche Bank)", <http://voci.dallestero.it/2019/11/07/zh-nuovo-piano-di-unione-bancaria-del-ministro-delle-finanze-tedesco-per-salvare-lue-e-deutsche-bank/>, 2019.

In primo luogo, a seguito della crisi finanziaria globale si sono verificate una significativa riduzione del rischio nel sistema bancario e un aumento della capacità di assorbimento delle perdite; in secondo luogo, una super priorità per i depositi coperti contribuirà ulteriormente a proteggere l'EDIS; in terzo luogo, seguendo un approccio "chi inquina paga", i contributi basati sul rischio adeguatamente progettati, valutati a livello di area dell'euro, sono fondamentali per stabilire i giusti incentivi e trovare il giusto equilibrio tra garantire una protezione dei depositi adeguata e credibile e ridurre al minimo le sovvenzioni incrociate attraverso i paesi. I contributi basati sul rischio possono e devono interiorizzare le specificità delle banche e dei sistemi bancari. Ciò affronterebbe il rischio morale e faciliterebbe il passaggio a misure di condivisione del rischio parallelamente a misure di riduzione del rischio; questo approccio sarebbe anche preferibile per abbassare il livello obiettivo del DIF per tener conto delle specificità del sistema bancario.

Il raggiungimento di questa complementarità, tuttavia, non è semplice nella pratica. Richiede meccanismi di stabilizzazione e di assicurazione che siano entrambi efficaci e non comportino trasferimenti permanenti. Richiede anche un quadro istituzionale riformato. In un nuovo approfondimento della politica CEPR (Bénassy-Quéré et al. 2017), vengono delineate sei aree principali di riforma dell'architettura finanziaria, fiscale e istituzionale europea che soddisfino questi obiettivi¹⁵⁸.

1. In primo luogo, spezzando il circolo vizioso tra banche e sovrani attraverso l'introduzione coordinata di oneri sovrani di concentrazione per le banche e un'assicurazione sui depositi comune. Il primo richiederebbe alle banche di registrare più capitale se il debito dovuto da un singolo creditore sovrano - in genere il paese di origine - supera una certa percentuale del loro capitale, incentivando la diversificazione dei portafogli bancari di titoli di Stato. Quest'ultimo proteggerebbe allo stesso modo tutti i depositanti dell'area dell'euro assicurati, indipendentemente dal paese e dalla sua situazione quando viene attivata l'assicurazione. Gli incentivi per le politiche prudenti a livello nazionale verrebbero mantenuti valutando il rischio specifico per paese nel calcolo dei premi assicurativi e attraverso un approccio di riassicurazione: i fondi comuni potrebbero essere sfruttati solo dopo che i "comparti nazionali" saranno esauriti.

Allo stesso tempo, è necessario rafforzare i meccanismi di cauzione nei creditori delle banche in dissesto, aumentare le pressioni di vigilanza per ridurre i crediti deteriorati esistenti (anche sulle banche più piccole) e rafforzare e armonizzare ulteriormente le norme regolamentari delle banche. Per dare una spinta all'Unione dei mercati dei capitali, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e

¹⁵⁸ Cfr. Bénassy et al., "How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area", Vox CEPR's Policy Portal, 2018.

dei mercati (ESMA) dovrebbe ricevere un'autorità più ampia su una gamma crescente di segmenti di mercato e di conseguenza la sua governance dovrebbe essere riformata. Insieme, tutte queste misure ridurrebbero decisamente la correlazione tra rischio bancario e sovrano e spianerebbero la strada a un'integrazione transfrontaliera dei mercati bancario e dei capitali¹⁵⁹.

2. In secondo luogo, sostituire l'attuale sistema di regole fiscali incentrato sul "deficit strutturale" con una semplice regola di spesa guidata da un obiettivo di riduzione del debito a lungo termine. Dovrebbero essere sostituiti dal principio secondo cui la spesa pubblica non deve crescere più rapidamente della produzione nominale a lungo termine e dovrebbe crescere a un ritmo più lento nei paesi che devono ridurre i loro rapporti debito / PIL. Una regola di questo tipo è meno soggetta a errori rispetto alle norme attuali e più efficace nella stabilizzazione dei cicli economici, poiché le variazioni cicliche delle entrate non devono essere compensate da variazioni delle spese.
3. In terzo luogo, creare le basi economiche, giuridiche e istituzionali per una ristrutturazione ordinata del debito sovrano di paesi la cui solvibilità non può essere ripristinata mediante prestiti condizionati di crisi. Innanzitutto, ciò richiede la riduzione delle perturbazioni economiche e finanziarie dovute alla ristrutturazione del debito - riducendo l'esposizione delle banche ai singoli sovrani e creando migliori strumenti di stabilizzazione e un'attività sicura nell'area dell'euro. Inoltre, la ristrutturazione ordinata e credibile del debito richiede meccanismi legali che proteggano i sovrani dai creditori che tentano di "trattenere" per il rimborso completo e politiche e procedure ESM che prevedono un impegno efficace a non salvare i paesi con debiti insostenibili.
4. Quarto, la creazione di un fondo dell'area dell'euro, finanziato con contributi nazionali, che aiuti i paesi membri partecipanti ad assorbire gravi perturbazioni economiche. Poiché le piccole fluttuazioni possono essere compensate attraverso le politiche fiscali nazionali, i pagamenti verrebbero attivati solo se l'occupazione scende al di sotto (o la disoccupazione sale al di sopra) di un livello prestabilito. Per garantire che il sistema non porti a trasferimenti permanenti, i contributi nazionali sarebbero più elevati per i paesi che hanno maggiori probabilità di attingere al fondo e rivisti sulla base dell'esperienza in corso. Questo sistema manterrebbe buoni incentivi attraverso due meccanismi: le "prime perdite" continuerebbero a essere sostenute a livello nazionale, la partecipazione al sistema

¹⁵⁹ Cfr. Bénassy et al, "How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area", Vox CEPR's Policy Portal, 2018.

dipenderà dal rispetto delle norme fiscali e del semestre europeo e un aumento dei guadagni comporterebbe contributi nazionali più elevati¹⁶⁰.

5. In quinto luogo, un'iniziativa volta a creare un bene essenziale nell'area dell'euro che offrirebbe agli investitori un'alternativa alle obbligazioni sovrane nazionali. La "sicurezza" potrebbe essere creata attraverso una combinazione di diversificazione e anzianità; ad esempio, gli intermediari finanziari acquisterebbero un portafoglio diversificato standardizzato di obbligazioni sovrane e lo utilizzerebbero come garanzia per un titolo emesso in diverse tranches. L'introduzione di tali attività in parallelo con un regolamento sulla limitazione del rischio di concentrazione sovrana contribuirebbe ulteriormente a evitare turni dirompenti della domanda di obbligazioni sovrane nell'area dell'euro e quindi contribuire alla stabilità finanziaria. I rischi associati all'introduzione di tali attività devono essere mitigati sia attraverso un'attenta progettazione che completando una fase di test prima che la generazione di tali attività sia "ingrandita".
6. In sesto luogo, riformando l'architettura istituzionale dell'area dell'euro. Proponiamo due riforme principali. Il primo è un miglioramento dell'apparato di sorveglianza istituzionale. Il ruolo "pubblico ministero" dovrebbe essere separato da quello del decisore politico ("giudice") creando un'indipendenza all'interno della Commissione europea (ad esempio un commissario speciale) o, in alternativa, trasferendo il ruolo del pubblico ministero al di fuori della Commissione (sebbene ciò richiederebbe una revisione dei trattati). Allo stesso tempo, il ruolo di presidenza (giudice) dell'Eurogruppo potrebbe essere assegnato alla Commissione, secondo il modello dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri.

Queste proposte dovrebbero essere considerate come un pacchetto che richiede in gran parte l'attuazione congiunta. Tagliare il "doom loop" che collega banche e sovrani in entrambe le direzioni richiede la riduzione delle esposizioni sovrane concentrate delle banche insieme a un sistema europeo di assicurazione dei depositi. La riforma delle norme fiscali richiede controlli di bilancio più forti e indipendenti a livello nazionale ed europeo. Rendere credibile la regola del non salvataggio richiede non solo un migliore quadro giuridico per la ristrutturazione del debito come ultima risorsa, ma anche

¹⁶⁰ Cfr. Bénassy et al, "How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area", Vox CEPR's Policy Portal, 2018.

migliori accordi fiscali e privati di condivisione del rischio e un rafforzamento istituzionale del MES¹⁶¹.

L'adozione di queste proposte sarebbe un punto di svolta, migliorando la stabilità finanziaria, la coesione politica e il potenziale dell'area dell'euro per offrire prosperità ai suoi cittadini, affrontando nel contempo le priorità e le preoccupazioni dei paesi partecipanti. I nostri leader non dovrebbero accontentarsi di meno. È giunto il momento per il parlamento europeo e gli stati membri di assumersi la responsabilità politica e concordare gli atti giuridici necessari per completare l'unione bancaria.

Durante l'incontro con i Ministri europei avvenuto in data 4 dicembre 2019, Il presidente dell'Eurogruppo Mário Centeno afferma: *“Quest'anno ci siamo concentrati sull'approfondimento dell'UEM tramite il rafforzamento del meccanismo europeo di stabilità. L'anno prossimo sarà il completamento dell'unione bancaria, EDIS compreso, a figurare tra i punti fondamentali dell'agenda dei ministri delle finanze”*.

¹⁶¹ Cfr. Bénassy et al ,“How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area”, Vox CEPR’s Policy Portal, 2018.

CAPITOLO 3

EDIS, il tassello mancante di un puzzle chiamato Unione Bancaria Europea

3.1 Introduzione all'analisi empirica sui contributi da fornire per la costituzione dell'EDIS

Conclusa l'analisi normativa del Terzo Pilastro dell'Unione Bancaria, appare opportuno esaminare empiricamente il livello di contributo che le banche devono fornire a un unico sistema di assicurazione dei depositi (EDIS) in base al loro livello di rischio al fine di valutare la convenienza ad adottare il sistema per ogni singolo paese. In base alla proposta di regolamento *COM (2015)586*, l'EDIS si applicherebbe a tutti i DIS ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante e a tutti gli enti creditizi affiliati a tali sistemi. Gli Stati membri partecipanti sono gli Stati la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri che decideranno di instaurare una stretta cooperazione con la BCE per partecipare al sistema unico di vigilanza bancaria. Poiché la copertura fornita dall'EDIS è limitata alle funzioni obbligatorie dei DIS ai sensi della direttiva 2014/49/UE, vale a dire i pagamenti ai depositanti e i contributi alla risoluzione, l'EDIS si applica a tutti i regimi che, in linea di principio, possono dover far fronte a eventi di pagamento o richieste di contribuire a una procedura di risoluzione¹⁶².

Non dovrebbero esservi costi aggiuntivi per gli istituti di credito europei. Le banche continueranno a finanziare il loro fondo nazionale che poco alla volta confluirà al fondo europeo. La neutralità per le banche sarebbe assicurata dalla previsione per cui i contributi dovuti all'EDIS potranno essere dedotti dai contributi ai DIS nazionali. La misura del contributo dovuto da ciascuna banca sarà calcolata in base al rischio, per cui le banche con un profilo di rischio più elevato dovranno versare un contributo maggiore.

L'EDIS aumenterà la resilienza dell'Unione Bancaria contro le crisi finanziarie future riducendo la vulnerabilità dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi ai forti shock locali e allentando ulteriormente il legame fra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali. L'EDIS può quindi contribuire a rassicurare i titolari di depositi in tutta l'Unione Bancaria, riducendo in tal modo il rischio di corsa agli sportelli e rafforzando la stabilità finanziaria; inoltre, permetterà di intensificare la cooperazione fra DIS nazionali per far fronte ai dissesti bancari transfrontalieri. Infine, il sistema

¹⁶² Senato della Repubblica, “sistema europeo di assicurazione dei depositi e completamento dell'Unione bancaria”, Documentazione per le Commissioni Esame di atti e documenti dell'unione Europea, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00960920.pdf>, 2016.

rafforzerà la fiducia dei titolari di depositi indipendentemente dall'ubicazione della banca, promuovendo quindi condizioni paritarie e stimolando l'integrazione finanziaria¹⁶³.

3.2 Analisi empirica sul livello di contributo all'EDIS basato sul rischio

Nel presente capitolo vengono utilizzate le linee guida dell'Autorità bancaria europea (EBA) sui metodi per il calcolo dei contributi a un DIS (EBA 2015). Prendendo come campione 23 istituzioni significative a livello mondiale¹⁶⁴ (G-SII) in due diversi momenti: nel 2014, prima della proposta della Commissione su un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)¹⁶⁵ e, nel 2018, l'ultimo anno con i dati contabili disponibili sul sito web dell'EBA. Per le banche sotto controllo, vengono calcolati gli indicatori chiave e aggiuntivi, definiti dall'EBA (2015). Gli indicatori appartengono alle seguenti categorie di rischio: capitale, liquidità e finanziamenti, qualità delle attività, modello e gestione aziendale, potenziali perdite per il DIS. Lo scopo di questa indagine empirica è di contribuire al dibattito regolatore, valutando quali paesi (se ce ne sono) versano in condizioni finanziarie vantaggiose dopo la piena attuazione di un sistema di monitoraggio comune della rischiosità bancaria.

Ai sensi dell'articolo 13 della Direttiva 2014/49/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sul regime di assicurazione dei depositi, l'EBA ha redatto le linee guida sui metodi per il calcolo dei contributi ad un DIS. Prima dell'approvazione delle linee guida, molti Stati membri non disponevano di DIS prefinanziati¹⁶⁶. Pertanto, le linee guida stabiliscono principi per metodi tecnicamente validi per il calcolo dei contributi e per garantire che i costi dell'assicurazione dei depositi siano sostenuti principalmente dal settore bancario, inoltre stabiliscono che i mezzi finanziari disponibili raggiungano il livello obiettivo¹⁶⁷ entro l'orizzonte temporale previsto dalla direttiva 2014/49 / UE.

L'obiettivo dell'EBA è fornire incentivi alle banche affinché operino secondo un modello di business meno rischioso. A tal fine, le linee guida stabiliscono principi sulla componente di rischio del modello

¹⁶³ Cfr. CE-Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, alla Banca centrale europea, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, "Verso il completamento dell'Unione bancaria", <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14650-2015-INIT/it/pdf>, 2015.

¹⁶⁴ Cfr. "EBA Global systemically important institutions' (G-SIIs) data disclosure exercise", <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/global-systemically-important-institutions/2018>, 2018.

¹⁶⁵ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. "gazzetta ufficiale dell'unione europea", L 173/149.

¹⁶⁶Cfr. Manuela de Cesare et al. "DGS and depositor preference: implications in light of the upcoming reforms at an EU level", Interbank deposit protection fund, 2013.

¹⁶⁷ Il livello obiettivo annuale è l'importo dei contributi che un DGS prevede di riscuotere in un anno specifico dai suoi enti membri. ("orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai SGD, EBA, 2015)

di calcolo. Inoltre, essi catturano diversi aspetti del profilo di rischio delle banche, specificando una serie di indicatori di rischio fondamentali e addizionali. In linea con il principio di proporzionalità, gli orientamenti consentono alle autorità nazionali di tener conto della diversità delle banche e dei modelli di business nel rispetto di una serie di garanzie inerenti alla necessità di armonizzazione e comparabilità all'interno dell'area dell'euro.

Le linee guida consentono alle autorità di mettere da parte, per quanto riguarda un determinato tipo di istituto, un indicatore di rischio fondamentale che non è disponibile a causa delle caratteristiche giuridiche di tali banche o regime di vigilanza in cui operano. Inoltre, le autorità possono introdurre ulteriori indicatori di rischio, purché siano rispettati i pesi minimi indicati per gli indicatori chiave e le categorie di rischio rimanenti¹⁶⁸. Vi è un margine di flessibilità, che consente loro di ridistribuire fino al 25% dei pesi degli indicatori al fine di aumentare l'importanza degli indicatori di rischio che meglio catturano le differenze nei profili di rischio. In ogni caso, il peso di qualsiasi indicatore aggiuntivo o qualsiasi aumento del peso di un indicatore chiave non può superare il 15%, ad eccezione degli indicatori qualitativi nella categoria di rischio "modello di business e gestione", in cui è consentita la massima flessibilità al fine di riflettere adeguatamente le diverse caratteristiche delle banche¹⁶⁹. Le linee guida offrono un'opportunità unica per valutare i progressi nella convergenza delle pratiche nazionali nel calcolo dei contributi al DIS nel 2014, l'anno prima della loro introduzione e nel 2018, l'ultimo anno con i dati contabili disponibili.

3.3 Principi per lo sviluppo di metodi di calcolo

Le autorità competenti e le autorità designate, quando sviluppano o approvano i metodi di calcolo dei contributi ai DGS, dovrebbero attenersi ai seguenti principi (EBA, 2015):

1. I metodi di calcolo dovrebbero, per quanto possibile, riflettere un aumento delle passività sostenute da un DIS a seguito della partecipazione di un membro.
2. I metodi di calcolo dovrebbero essere coerenti con il periodo di cumulo previsto dalla direttiva 2014/49/UE.
3. Gli incentivi, forniti dai contributi ai DIS dovrebbero essere allineati ai requisiti prudenziali (ovvero i requisiti in materia di capitale e di liquidità).
4. I metodi di calcolo dovrebbero tener conto delle caratteristiche specifiche del settore bancario e dovrebbero essere compatibili con il regime di regolamentazione e con le prassi contabili e di rendicontazione dello Stato membro in cui è stabilito il DIS (esempio uno stato membro

¹⁶⁸ Cfr. Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Palgrave macmillan, 2019.

¹⁶⁹ EBA 2015, "Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai DGS", EBA/GL/2015/10.

con più enti eterogenei, dovrebbe sviluppare metodi di calcolo più sofisticati con un numero adeguato di classi di rischio).

5. Le regole per il calcolo dei contributi dovrebbero essere obiettive e trasparenti.
6. I dati necessari per il calcolo dei contributi non dovrebbero comportare eccessivi e ulteriori obblighi di comunicazione.
7. Le informazioni riservate dovrebbero essere protette (ovvero vengono pubblicate solo la descrizione del metodo di calcolo e i parametri della formula di calcolo, compresi gli indicatori di rischio, ma non necessariamente le relative ponderazioni).
8. I metodi di calcolo dovrebbero essere coerenti con i dati storici pertinenti¹⁷⁰.

Questi principi per lo sviluppo dei metodi di calcolo forniti dall'EBA nel 2015 così come la Direttiva 2014/49/UE, seguono un approccio graduale volto ad adattare i sistemi nazionali esistenti anziché sostituirli. Inizialmente l'attenzione si focalizzerà sull'attuazione nazionale di queste nuove regole, ma è anche importante guardare alla riforma da una prospettiva sistemica per comprendere gli effetti sul mercato finanziario dell'UE e l'interazione con altre modifiche normative che stanno avvenendo.

3.4 Categorie di rischio e indicatori fondamentali

Il calcolo della ponderazione del rischio per ogni singolo ente membro è basato su una serie di indicatori di rischio di ciascuna delle seguenti categorie:

1)**Capitale**: enti con valori più elevati di indicatori di capitale dovrebbero contribuire in misura minore ai DGS.

Gli indicatori sono:

- a) coefficiente di leva finanziaria e il
- b) coefficiente di capitale primario di classe 1 (o CET1 ratio)

2)**Liquidità e funding**: enti con valori bassi di indicatori di liquidità sono rischiosi. Gli indicatori:

- a) liquidity coverage ratio (LCR)
- b) net stable funding ratio (NSFR)

3)**Qualità dell'attivo**: enti con attivi di qualità minore come gli NPLs devono contribuire di più ai DGS.

4) **Modello economico e gestione**: questi indicatori riflettono la qualità della governance interna e dei controlli esterni dell'ente e sono:

¹⁷⁰ EBA 2015, "Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai DGS", EBA/GL/2015/10.

- a) indicatori di redditività
 - b) indicatori di sviluppo del bilancio
 - c) indicatori di concentrazione
 - d) indicatori basati sul mercato
 - e) attività ponderate per il rischio/totale dell'attivo
 - f) rendimento delle attività (RoA)
- 5) **Potenziali perdite per il DGS:** attività non vincolate/depositi protetti

Tabella 4.

descrive gli indicatori di rischio fondamentali (formula,osservazione, segno)

	Nome	formula	osservazioni	Segno
1	Coefficiente di leva finanziaria	Capitale di livello1/tot attivo	Un valore più elevato indica un minor rischio	(-)
2	Coefficiente di copertura del capitale	Coeff CET1 effettivo/coeff CET1 richiesto	Un valore più elevato indica un rischio minore	(-)
3	Coeff di capitale primario CET1 ratio	Coeff di capitale primario di classe 1 / attività ponderate per il rischio	Un valore più elevato indica un minor rischio	(-)
4	LCR	(Stock di attività liquide di elevata qualità / tot. deflussi di cassa netti attesi nei 30 gg.) \geq 100%	“”	(-)
5	NSFR	(Ammontare Disponibile di Provvista stabile / ammontare obbligatorio di provvista stabile) \geq 100%	“”	(-)
6	Coefficiente di liquidità	Attività liquide/attività totali	Un valore più elevato indica un minor rischio	(-)
7	NPL ratio	Crediti deteriorati (al lordo degli accantonamenti) /crediti totali o strumenti di debito	Indicatore di transizione	(+)
8	Coefficiente delle attività ponderate per il rischio	RWA/att tot		(+)

9	Rendimento delle attività (RoA)	Utile netto/ attività totali	Valori negativi indicano un rischio più elevato ma valori troppo alti possono anche indicare un alto rischio	(+)/(-)
10	Attività non vincolate /depositi protetti	(Attività tot-attività non vincolate)/depositi protetti		(-)

Fonte: Metodi di calcolo dei contributi ai DGS (EBA, 2015)

Gli obiettivi degli indicatori fondamentali analizzati dall'EBA sono i seguenti:

Il **coefficiente di leva finanziaria** misura la posizione di capitale indipendentemente dalla ponderazione per il rischio delle attività. Si tratta di un indicatore patrimoniale che ha al denominatore attività non ponderate per il rischio (a differenza di tutti gli altri ratios patrimoniali) e include le attività fuori bilancio. L'obiettivo è quello di avere una metrica semplice, complementare alle misure risk-weighted, che garantisca maggiormente il level playing field e qualsiasi distorsione derivante dall'utilizzo dei diversi modelli interni o da pratiche contabili/operative tese a spostare i rischi delle esposizioni su derivati o fuori bilancio. In quest'ottica il leverage ratio si presta bene a fungere da "backstop" prudenziale di salvaguardia minima, ovvero un indicatore che difficilmente consente pratiche di "ottimizzazione dei requisiti" ed occultazione dei rischi.¹⁷¹

Il **coefficiente di copertura del capitale** misura il capitale effettivo detenuto da un ente membro superiore ai requisiti in materia di capitale complessivo applicabili a tale ente.

Il coefficiente **CET1 ratio** esprime l'importo del capitale in possesso di un ente. Un alto coefficiente indica una buona capacità di assorbimento delle perdite, che può attenuare i rischi derivanti dalle attività dell'ente.

Il coefficiente **LCR** misura la capacità di un ente di adempiere ai propri obblighi di debito a breve termine. LCR è un indicatore di liquidità di breve termine finalizzato a verificare l'adeguatezza delle attività liquide di elevata qualità e soddisfare il fabbisogno finanziario per un periodo di 30 giorni, ovvero un periodo considerato congruo ad intraprendere azioni appropriate a ripristinare le

¹⁷¹ Cfr. Art. 87 CRD IV (Capital Requirements Directive IV) Direttiva 2013/36/EU; art. 429 CRR (Capital Requirements Regulation: Regolamento UE 575/2013).

condizioni di equilibrio finanziario di breve termine a fronte di uno scenario di stress di liquidità. Le attività di elevata qualità al numeratore sono le attività finanziarie non vincolate, facilmente liquidabili sui mercati anche in periodi di tensione o stanziabili presso una banca centrale, in prevalenza sono costituite da titoli di stato; in particolare devono avere le seguenti caratteristiche: quotate su un mercato ufficiale e di grandi dimensioni, basso rischio (duration breve, bassa volatilità, denominate in valuta forte), scarsa correlazione con attività rischiose. Il totale dei deflussi di cassa attesi al denominatore si calcolano come $\text{deflussi} - \min(\text{afflussi}; 75\% \text{ dei deflussi})$.¹⁷²

Il coefficiente **NSFR** misura la capacità di un ente di far corrispondere la scadenza delle sue attività e passività. NSFR è un indicatore di liquidità di medio termine finalizzato ad evitare un eccessivo mismatching temporale tra raccolta e impieghi, verificando che le attività detenute a lungo termine e poco liquide siano finanziate per almeno un anno da risorse stabili anche in condizioni di stress di liquidità (perdite significative che riducano il patrimonio, riduzione della capacità di finanziarsi a seguito del declassamento del rating, eventi reputazionali, etc.). La provvista stabile disponibile è composta da patrimonio di vigilanza (computato al 100%), passività con scadenza superiore all'anno (comutate al 100%) e altre passività con scadenza inferiore all'anno per la quota che si prevede rimanga a disposizione della banca anche in caso di stress (comutate con percentuali comprese tra 0%-90% a seconda del loro grado di stabilità). La provvista stabile obbligatoria è calcolata come la somma del valore delle attività finanziarie moltiplicate per uno specifico fattore di provvista stabile obbligatoria (RSF) tra 0%-100% in funzione del grado di liquidità dell'attività, a cui va aggiunto l'ammontare delle operazioni fuori bilancio, o esposizione di liquidità potenziale, moltiplicato per il fattore RSF associato. Le attività maggiormente liquidabili e più prontamente disponibili per servire da fonte di liquidità nel contesto di tensione individuate in precedenza ricevono fattori RSF più bassi (assorbono meno provvista stabile) rispetto a quelle considerate meno liquide in dette circostanze e che, pertanto, necessitano di un approvvigionamento stabile maggiore.

Il **coefficiente di liquidità** misura la capacità di un ente di adempiere ai propri obblighi di debito a breve termine in modo tempestivo ed economico e quindi con attività che presentano la medesima durata.

Il coefficiente **NPL ratio** è dato dal rapporto di crediti deteriorati lordi e il totale degli impieghi lordi verso la clientela ed è quindi un indicatore importante per analizzare la qualità del credito.

¹⁷² Art. 412-426 CRR

Il **coefficiente delle attività ponderate per il rischio** è una misura del rischio operativo¹⁷³ bancario fornisce indicazioni del tipo di credito contratto.

Il **RoA** è un indicatore dell'efficienza operativa della banca, misura la capacità di un ente di generare profitti. Si può facilmente verificare l'efficacia di una banca in un determinato periodo di tempo monitorando le fluttuazioni del RoA.

Il **coefficiente attività non vincolate su depositi protetti** misura il grado di recuperi previsti dalla massa fallimentare dell'ente che è stato oggetto di una procedura di insolvenza o risanamento¹⁷⁴.

3.5 Descrizione degli indicatori di rischio aggiuntivi:

Per quanto riguarda gli indicatori aggiuntivi, vengono descritti solo quelli presi in considerazione nella mia analisi sperimentale, ovvero: RoE, total asset growth e il cost to income.

- Il **RoE** (dato dal rapporto tra il profitto netto e il capitale totale) misura la capacità degli enti di generare profitti per gli azionisti dal capitale che questi hanno investito nell'ente. Un modello economico in grado di generare rendimenti elevati e stabili indica una minore probabilità di dissesto. Tuttavia, gli alti livelli insostenibili di RoE indicano anche un rischio più elevato.
- **Total asset growth** misura il tasso di crescita delle attività della banca per l'intero anno. Una crescita insostenibilmente elevata potrebbe indicare un rischio maggiore.
- **Cost to income** (dato dal rapporto tra costi operativi e proventi operativi) misura l'incidenza dei costi di un ente. Un coefficiente insolitamente elevato può indicare che i costi a carico dell'ente siano fuori controllo, soprattutto se rappresentati da costi fissi (cioè rischio maggiore) ma anche coefficienti molto bassi indicano un rischio maggiore perché potrebbero indicare che i costi operativi siano troppo bassi per l'ente da disporre delle funzioni di rischio e di controllo necessarie¹⁷⁵. È uno dei principali indicatori dell'efficienza gestionale della banca: minore è il valore espresso da tale indicatore, maggiore è l'efficienza della banca.

¹⁷³ Definizione. “il rischio operativo è definito come il rischio di perdite derivanti dalla inadeguatezza o dalla disfunzione di procedure, risorse umane e sistemi interni, oppure da eventi esogeni. Questa definizione include il rischio legale, ma non quello strategico e di reputazione.” Resti. A e Sironi. A, “Rischio e valore nelle banche”, Egea, 2008.

¹⁷⁴ Cfr. Giuseppe Vulpes, “L'impiego di “early warning systems” per la previsione delle crisi bancarie. Un'applicazione agli indicatori del Fondo Interbancario di Tutela dei depositi”, Fondo interbancario di tutela dei depositi, 1999.

¹⁷⁵ Cfr. EBA, “Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi”, 2015.

3.6 Elementi obbligatori dei metodi di calcolo:

Gli elementi principali per ogni metodo di calcolo dei contributi basati sul rischio per i DIS dovrebbero includere:

- a) La formula di calcolo;
- b) Le soglie di ponderazione del rischio aggregato;
- c) Le categorie di rischio e gli indicatori di rischio fondamentali.

Formula di calcolo:

$$C(i) = CR \times ARW(i) \times CD(i) \times u$$

- C(i) è il contributo annuale da un ente membro i
 - CR è l'aliquota contributiva (identica per tutti gli enti membri in un determinato anno)
 - ARW(i) ponderazione del rischio aggregato per un ente membro i
 - CD (i) depositi protetti per un ente membro i
 - u è il coefficiente di correzione identico per tutti gli enti membri in un determinato anno
1. l'aliquota contributiva deve essere decisa dal DIS ogni anno dividendo il livello obiettivo annuale per la somma dei depositi protetti di tutti i suoi enti membri.
 2. ARW è assegnata in base al punteggio del rischio aggregato (ARS (i)) per tale ente. ARS(i) è calcolato sommando i punteggi di rischio di tutti i singoli indicatori (IRS(i)) aggiustati secondo le adeguate ponderazioni degli indicatori. Per il calcolo degli ARS c'è il metodo della segmentazione (bucket) o il metodo progressivo di tipo "sliding scale" (la scelta è dipesa dal grado di eterogeneità fra gli enti).
 3. U corregge l'importo dei contributi complessivi in modo da raggiungere il livello obiettivo annuale, quando i contributi complessivi sarebbero altrimenti troppo alti o troppo bassi.

3.7 Soglie per la ponderazione del rischio aggregato (ARW):

Al fine di contribuire ad attenuare il rischio morale, le ARW dovrebbero riflettere le differenze di rischio sostenuto dai vari enti membri. Se il metodo di calcolo utilizza le classi di rischio con diverse ARW assegnate loro (metodo bucket)¹⁷⁶, dovrebbe impostare valori specifici di ARW applicabili a ciascuna classe di rischio. Quando il metodo di calcolo segue l'approccio progressivo (sliding-

¹⁷⁶ Cfr. Appendice 1A.

scale)¹⁷⁷ anziché ricorrere a un numero fisso di classi di rischio, sarebbe opportuno stabilire i limiti superiori e inferiori delle ARW. L'ARW con approccio progressivo: minimo varia tra 50% e 75% e l'ARW massima tra il 150% e 200%¹⁷⁸.

Il DGS dovrebbe adoperarsi a mappare l'ARW secondo i punteggi di rischio aggregato (ARS) in modo tale che sia possibile assegnare agli enti membri l'ARW più basso e più alto. In particolare, il DGS dovrebbe evitare di calibrare il modello di modo che quasi tutti gli enti membri, pur avendo significativamente diversi profili di rischio, siano assegnati a una sola classe di rischio.

Tabella 5.

ponderazioni minime e massime per le diverse categorie di rischio

Categorie di rischio e indicatori di rischio fondamentali	Ponderazioni minime	Massime ponderazioni flessibili	Massime ponderazioni finali
1. capitale	18%	6%	24%
1.1. coeff di leva finanziaria	9%		
1.2. CET1 ratio	9%		
2. Liquidità e funding	18%	6%	24%
2.1. LCR	9%		
2.2. NSFR	9%		
3. Qualità dell'attivo	13%	5%	18%
3.1. NPL ratio	13%		
4. Modello economico e gestione	13%	4%	17%
4.1. RWA/tot attivo	6,5%		
4.2. RoA	6,5%		
5. Potenziali perdite per il DGS	13%	4%	17%
5.1. Attività non vincolate/depositi protetti	13%		
Somma	75%	25%	100%

Fonte: Metodi di calcolo dei contributi ai DGS (EBA, 2015)

La somma delle ponderazioni assegnate a tutti gli indicatori di rischio nel metodo di calcolo deve essere pari al 100%.

¹⁷⁷ Cfr. Appendice 1B.

¹⁷⁸ Cfr. EBA, "Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi", 2015.

3.8 Procedura per il calcolo dei contributi annuali al DIS

La procedura per il calcolo dei contributi annuali delle banche al DIS viene stabilita dall'EBA nel documento “Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi” nel 2015 ed è formata dalle 9 fasi in seguito elencate:

1. Definire il livello obiettivo annuale. (0,8 % dell'importo complessivo dei depositi coperti dei propri membri (oppure a circa 55 miliardi di euro).
2. Definire l'aliquota contributiva (CR) applicabile a tutti gli enti membri in un determinato anno.
3. Calcolare il valore di tutti gli indicatori di rischio.
4. Assegnare punteggi di rischio individuali (IRS) a tutti gli indicatori di rischio per ciascun ente membro.
5. Calcolare il punteggio di rischio aggregato (ARS) per ciascun ente sommando tutti i suoi IRS (con una media aritmetica).
6. Assegnare una ponderazione per il rischio aggregato per ciascun ente membro (categorizzare l'ente in una classe di rischio) sulla base dei suoi ARS.
7. Calcolare i contributi basati sul rischio non rettificati per ciascun ente membro moltiplicando l'aliquota contributiva (CR) per i depositi protetti dell'ente (CD) e la sua ARW.
8. Sommare i contributi basati sul rischio non rettificati di tutti gli enti membri e stabilire il coefficiente di correzione (u).
9. Applicare il coefficiente di correzione (u) a tutti gli enti membri e calcolare i contributi basati sul rischio rettificati¹⁷⁹.

3.9 Sistema di monitoraggio della rischiosità bancaria

Le linee guida dell'EBA sono state applicate a un campione di istituzioni globali di rilevanza sistemica (G-SII) e di altre grandi istituzioni con una misura complessiva dell'esposizione di oltre 200 miliardi di euro alla fine di ogni anno¹⁸⁰. L'elenco dell'EBA comprende 36 banche nel 2018 costituite in 11 paesi dell'Unione europea. Ai fini del presente capitolo, vengono considerati i paesi dell'area

¹⁷⁹ Cfr. EBA, “Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi”, 2015.

¹⁸⁰ Cfr. “EBA Global systemically important institutions’ (G-SIIs) data disclosure exercise”, <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/global-systemically-important-institutions/2018>, 2018.

dell'euro, ovvero 7 paesi su 11 e 23 banche su 36.¹⁸¹ I dati contabili sono stati scaricati dalla banca dati Orbis.

Tabella 6.

riporta la lista delle banche prese in considerazione

Paese	Banca	numero di banche	percentuale
Austria	Erste Group	1	4
Belgio	Kbc	1	4
Francia	Banque Postale	6	26
	Bnp Paribas		
	Credit Agricole		
	Societe Generale		
	Bpce		
Germania	Credit Mutuel	5	22
	Bayern Lb		
	Commerzbank		
	Deutsche Bank		
	Dz Bank		
Italia	Lbbw	2	9
	Intesa San Paolo		
	Unicredit		
Olanda	Abn Amro	3	13
	Ing		
	Rabobank		
Spagna	Santander	5	22
	Bbva		
	La Caixa		
	Sabadell		
	Bfa		
totale		23	

Fonte: elaborazione personale

Tabella 7.

	INDICATORI DI RISCHIO FONDAMENTALI						
	BANCHE 2014	LEVERAGE RATIO	CET1 RATIO	LIQUIDITY RATIO	NPL RATIO	RETURN ON ASSET	RWA/TOTAL ASSET
1	Erste Group	0,069	0,108	0,094	0,085	-0,006	0,397
2	Kbc	0,063	0,121	0,126	0,102	0,007	0,380
3	Banque Postale	0,040	0,127	0,453	0,011	0,003	0,032
4	Bnp Paribas	0,036	0,103	0,271	0,063	0,000	0,047
5	Credit Agricole	0,052	0,104	0,218	0,049	0,002	0,352
6	Societe Generale	0,045	0,101	0,362	0,069	0,002	0,195
7	Bpce	0,045	0,120	0,299	0,040	0,001	0,321
8	Credit Mutuel	0,053	0,133	0,184	0,043	0,004	n.p.
9	Bayern Lb	0,051	0,128	0,182	0,024	-0,006	0,330
10	Commerzbank	0,048	0,117	0,272	0,055	0,001	0,386
11	Deutsche Bank	0,043	0,117	0,249	0,022	0,001	0,229
12	Dz Bank	0,045	0,137	0,270	0,038	0,005	0,239
13	Lbbw	n.p.	0,146	0,366	0,192	0,002	0,309
14	Intesa San Paolo	0,070	0,135	0,153	0,112	0,002	0,313
15	Unicredit	0,063	0,100	0,172	0,116	0,003	0,445
16	Abn Amro	0,039	0,141	0,113	0,029	0,003	0,345
17	Ing	0,060	0,100	0,174	0,032	0,003	0,186
18	Rabobank	0,057	0,118	0,168	0,047	0,003	0,306
19	Santander	0,071	0,119	0,185	0,053	0,019	0,430
20	Bbva	0,082	0,080	0,180	0,066	0,005	0,538
21	La Caixa	0,057	0,130	0,044	0,064	0,001	0,154
22	Sabadell	0,069	0,197	0,059	0,180	0,002	0,456
23	Bfa	0,058	n.p.	0,044	0,130	0,002	0,367
	media	0,055	0,122	0,202	0,071	0,003	0,307
	deviazione stnd	0,012	0,023	0,105	0,048	0,005	0,128
	minimo	0,036	0,080	0,044	0,011	-0,006	0,032
	massimo	0,307	0,197	0,453	0,192	0,019	0,538

Fonte: elaborazione personale

¹⁸¹ Danimarca, Norvegia, Svezia e Inghilterra sono state escluse perché non partecipano all'area dell'euro.

Tabella 8.

	INDICATORI DI RISCHIO FONDAMENTALI						
	BANCHE 2018	LEVERAGE RATIO	CET1 RATIO	LIQUIDITY RATIO	NPL RATIO	RETURN ON ASSET	RWA/TOTAL ASSET
1	Erste Group	0,080	0,125	0,2175	0,032	0,009	0,086
2	Kbc	0,067	0,148	0,2145	0,044	0,009	0,343
3	Banque Postale	0,039	0,117	0,4712	0,015	0,003	0,267
4	Bnp Paribas	0,052	0,118	0,2774	0,043	0,004	0,317
5	Credit Agricole	0,061	0,115	0,3838	0,034	0,003	0,463
6	Societe Generale	0,050	0,125	0,3461	0,039	0,004	0,287
7	Bpce	0,058	0,155	0,2884	0,043	0,002	0,336
8	Credit Mutuel	0,050	0,175	0,2121	0,031	0,004	0,321
9	Bayern Lb	0,051	0,152	0,3173	0,013	0,004	0,298
10	Commerzbank	0,064	0,129	0,2998	0,014	0,002	0,390
11	Deutsche Bank	0,051	0,136	0,3765	0,023	0,000	0,175
12	Dz Bank	0,045	0,137	0,3195	0,029	0,002	0,218
13	Lbbw	n.p.	0,151	0,4918	0,088	0,002	0,333
14	Intesa San Paolo	0,069	0,137	0,1217	0,092	0,005	0,276
15	Unicredit	0,068	0,136	0,1908	0,077	0,005	0,431
16	Abn Amro	0,056	0,184	0,2576	0,022	0,006	0,289
17	Ing	0,058	0,120	0,2300	0,019	0,005	0,154
18	Rabobank	0,072	0,160	0,2136	0,037	0,005	0,340
19	Santander	0,074	0,113	0,2505	n.p.	0,007	0,406
20	Bbva	0,078	0,113	0,2840	0,042	0,009	0,149
21	La Caixa	0,055	0,115	0,1295	0,047	0,007	0,377
22	Sabadell	0,055	0,120	0,2074	0,044	0,002	0,361
23	Bfa	0,070	n.p.	0,1210	0,063	0,003	0,347
	media	0,060	0,136	0,271	0,040	0,004	0,303
	deviazione stnd	0,011	0,020	0,099	0,022	0,002	0,094
	minimo	0,039	0,113	0,121	0,013	0,0003	0,086
	massimo	0,080	0,184	0,492	0,092	0,009	0,463

Fonte: elaborazione personale

Nelle tabelle 7 e 8 sono riportate statistiche descrittive sugli indicatori fondamentali del campione finale di 23 banche negli anni 2014 e 2018. Non sono stati studiati tutti gli indicatori fondamentali consigliati dall'EBA per mancanza di dati sul database Orbis bank.

Per la categoria di rischio (capitale), l'EBA propone due indicatori chiave: coefficiente di leva finanziaria, definito come capitale di classe 1 rispetto al coefficiente di attività totale, e coefficiente di copertura del capitale (coefficiente CET1 effettivo / richiesto) o coefficiente di capitale primario di classe 1. Gli indicatori di capitale riflettono il livello della capacità di assorbimento delle perdite della banca. Maggiori quantità di capitale dimostrano che la banca ha una migliore capacità di assorbire le perdite internamente, diminuendo così la sua probabilità di default (PD). Pertanto, le banche con valori più elevati di indicatori di capitale dovrebbero contribuire meno al DIS¹⁸².

Nel campione, il coefficiente di leva finanziaria è in media del 5,75 per cento e il CET1 ratio¹⁸³ del 12,9 per cento, considerando sia il 2014 che il 2018. Entrambi i rapporti sono aumentati dal 2014 al 2018, riflettendo un miglioramento della solidità delle banche. L'aumento del coefficiente di leva ha

¹⁸² Cfr. EBA, "Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi", 2015.

¹⁸³ Il CET1 ratio misura il capitale della banca nei confronti dei suoi attivi ponderati per il rischio.

evitato processi destabilizzanti di deleveraging¹⁸⁴ che possono arrecare pregiudizio al sistema finanziario nel suo complesso e all'economia. Poiché non tutte le attività hanno lo stesso rischio, le attività acquisite da una banca sono ponderate in base al rischio di credito e al rischio di mercato che ogni asset presenta. L'aumento della media del coefficiente CET1 ratio negli anni presi in considerazione è avvenuto a seguito degli interventi normativi. Infatti, nel 2016 l'Autorità bancaria europea ha condotto degli stress test, con esiti positivi, utilizzando il CET1 ratio per capire quante banche avrebbero resistito nel caso di una crisi finanziaria. I test sono stati effettuati durante un periodo di instabilità economica, quando molte banche dell'Eurozona stavano lottando con enormi quantità di prestiti in sofferenza (NPL) e con la diminuzione dei prezzi delle azioni.¹⁸⁵

Per la categoria di liquidità e di finanziamento, i due indicatori chiave suggeriti dall'autorità (indice di copertura di liquidità LCR e indice di finanziamento stabile netto NSFR) non possono essere applicati perché, anche se la loro definizione come determinata dal regolamento (UE) n. 575/2013 è pienamente operativa¹⁸⁶, pochi dati sono disponibili sulla banca dati Orbis.

Come indicatore transitorio, viene calcolato il rapporto di liquidità (LR) definito come attività liquide rispetto alle attività totali. Misura la capacità della banca di far fronte ai propri debiti a breve termine non appena scaduti. Maggiore è il rapporto, maggiore sarà il margine di sicurezza per far fronte alle obbligazioni e carenze di liquidità imprevedute. In effetti, bassi livelli di liquidità indicano il rischio che l'ente possa non essere in grado di soddisfare i suoi attuali e futuri, attesi o inaspettati flussi di cassa in uscita¹⁸⁷. Le attività liquide del campione coprono in media il 24% delle attività totali e sono aumentate dal 20% nel 2014 al 27% nel 2018. Anche se due banche spagnole registrano un LR inferiore al 5% nel 2014, LR è superiore al 10% per tutte le banche nel 2018, indicando così che sono state risolte le possibili tensioni future sulla liquidità.

La categoria di qualità delle attività indica la misura in cui è probabile che la banca subisca perdite di credito. Grandi perdite di credito possono causare problemi finanziari che aumentano la probabilità di fallimento¹⁸⁸, giustificando quindi contributi più elevati ai DIS. Questa categoria include il rapporto crediti deteriorati (NPL), dato dagli NPL sul totale attivo. Fornisce un'indicazione della qualità di

¹⁸⁴ Il deleveraging è quando un'azienda o un individuo tenta di ridurre la propria leva finanziaria totale. In altre parole, è la riduzione del debito. Il modo più diretto per un'entità di ridurre la leva finanziaria è ripagare immediatamente tutti i debiti e le obbligazioni esistenti nel proprio bilancio. Se non è in grado di farlo, la società o l'individuo potrebbero trovarsi in una posizione di maggiore rischio di insolvenza (Investopedia).

¹⁸⁵ BI- “Nota di approfondimento sui risultati dello stress test Europeo del 2016”, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/stress-test-2016/index.html>, 2016.

¹⁸⁶ Cfr. Francesca Arnaboldi, “Risk and Regulation in Euro Area Banks”, Palgrave macmillan, 2019.

¹⁸⁷ Cfr. Alessi e Detken, “Quasi real-time early warning indicators for costly asset price boom/bust cycles: a role for global liquidity”, *European journal of political economy*, 2011.

¹⁸⁸ Cfr. Luisa Carpinelli et al. “La gestione dei crediti deteriorati: un'indagine presso le maggiori banche italiane”, *Questioni di Economia e Finanza* 311, Banca d'Italia, 2016.

prestito che la banca intraprende. Un elevato grado di perdite creditizie nel portafoglio prestiti indica prestiti a clienti ad alto rischio.

Il rapporto NPL del campione è in media del 5,5 per cento, considerando entrambi gli anni. Dal 2014 al 2018, il rapporto è diminuito dal 7,1 al 4 per cento, in media. Solo sei banche mostrano un rapporto superiore al 10% in uno degli anni in esame (tutte nel 2014). Tra queste banche, due sono italiane, due sono istituzioni spagnole, una tedesca e una belga.

Il modello aziendale e la gestione tengono conto del rischio correlato all'attuale modello aziendale e ai piani strategici della banca e riflettono la qualità della governance e dei controlli interni. Gli indicatori del modello aziendale possono, ad esempio, includere indicatori relativi alla redditività, allo sviluppo del bilancio e alla concentrazione dell'esposizione.

Il primo indicatore chiave proposto dall'EBA è l'indice di densità al rischio cioè il rapporto tra attività ponderate per il rischio e totale attivo (RWA/TotalAsset), che indica il tipo di attività rischiose in cui una banca si impegna. Un valore più elevato indica un rischio più elevato.

Un secondo indicatore chiave è il return on assets (ROA), il quale misura la redditività relativa al capitale investito o all'attività svolta. Un modello di business in grado di generare rendimenti elevati e stabili indica un rischio inferiore. Tuttavia, livelli insostenibilmente elevati di ROA indicano anche un rischio più elevato.¹⁸⁹ Il ROA dà un'idea di quanto hanno reso tutte le attività detenute dall'azienda, quindi la capacità della stessa nel creare valore attraverso gli asset detenuti.

Il ROA è in media pari allo 0,03 per cento e aumenta nel periodo di quattro anni. Due banche hanno un valore negativo di ROA nel 2014. Il valore massimo di ROA nel campione è del 2 per cento, e questo non sembra insostenibilmente elevato.¹⁹⁰

Nel campione, le attività ponderate per il rischio (RWA) rispetto al totale attivo sono in media del 30,5 per cento, in calo dal 2014 al 2018. Tuttavia, è superiore al 40 % per tre banche spagnole e una italiana nel 2014 e per due banche nel 2018, sollevando dubbi sulla sostenibilità del loro modello di business.

L'ultima categoria di rischio sono le potenziali perdite per il DIS. L'EBA (2015) suggerisce un indicatore chiave (attività non vincolate su depositi coperti), che misura il grado di recuperi attesi dal patrimonio fallimentare della banca, che è stato risolto o avviato in normali procedure di insolvenza.

Una banca con un rapporto basso espone il DIS a una perdita attesa più elevata.

Tuttavia, la definizione proposta di attività non vincolata non consente di calcolare il rapporto¹⁹¹.

¹⁸⁹ Cfr. EBA, "Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi", 2015.

¹⁹⁰ Cfr. Francesca Arnaboldi, "Risk and Regulation in Euro Area Banks", Palgrave macmillan, 2019.

¹⁹¹ L'EBA definisce le attività non vincolate e vincolate come le seguenti: "un'attività deve essere trattata come vincolata se è stata impegnata o è soggetta a qualsiasi forma di accordo per garantire o migliorare il credito di qualsiasi conto in

Avendo finora studiato solo gli indicatori fondamentali si può dedurre che in media tutti gli indicatori sono variati positivamente dal 2014 al 2018 riflettendo un miglioramento della solidità delle banche (indicatori di capitale) e del margine di sicurezza per far fronte alle obbligazioni e carenze di liquidità impreviste (indicatore di liquidità transitorio), rispecchiando, inoltre, un miglioramento dei prestiti intrapresi dalle banche (indicatore di qualità di un particolare tipo di attività ovvero i prestiti), ed infine un miglioramento del tipo di attività rischiose in cui una banca si impegna e della capacità della banca nel creare valore attraverso gli asset detenuti (indicatori del modello aziendale).

Questo progresso nei coefficienti degli indicatori delle diverse banche è dato dall'introduzione e dallo sviluppo delle normative delle Autorità regolamentari come per esempio la direttiva 2014/49/UE che stabilisce un livello uniforme di protezione per i depositanti in tutta l'UE, le linee guida per specificare i metodi di calcolo dei contributi al SGD pubblicati dall'EBA nel 2015, l'istituzione di una task force di alto livello sulle esposizioni sovrane per raccomandare potenziali opzioni politiche.

Molte altre normative sono state di fondamentale importanza negli anni presi in considerazione, come l'inventario della BCE delle prassi nazionali di vigilanza e dei quadri giuridici relativi ai crediti deteriorati nel 2016, oppure il piano di azione del Consiglio dell'Unione Europea per far fronte ai prestiti in sofferenza in Europa e la comunicazione sul completamento dell'Unione Bancaria della CE nel 2017.

bilancio o operazione fuori bilancio dalla quale non può essere liberamente ritirata (ad esempio, essere impegnata a fini di finanziamento) (EBA, 2015).

3.9.1 Screening sui risultati degli indicatori addizionali

Tabella 9.

	INDICATORI DI RISCHIO ADDIZIONALI			
BANCHE 2014	RETURN ON EQUITY	TOTAL ASSET GROWTH	COST TO INCOME	
1 Erste Group	-0,093	-0,051	0,551	
2 Kbc	0,123	0,024	0,579	
3 Banque Postale	0,082	0,057	0,796	
4 Bnp Paribas	0,005	0,148	0,504	
5 Credit Agricole	0,049	0,044	0,667	
6 Societe Generale	0,051	0,077	0,670	
7 Bpce	0,054	0,089	0,692	
8 Credit Mutuel	0,068	0,071	0,639	
9 Bayern Lb	-0,112	-0,088	0,497	
10 Commerzbank	0,014	0,016	0,791	
11 Deutsche Bank	0,023	0,060	0,870	
12 Dz Bank	0,118	0,045	0,502	
13 Lbbw	0,037	-0,031	0,779	
14 Intesa San Paolo	0,029	0,032	0,628	
15 Unicredit	0,045	0,036	0,642	
16 Abn Amro	0,076	0,040	0,600	
17 Ing	0,077	0,056	0,685	
18 Rabobank	n.p.	0,307	0,663	
19 Santander	0,169	0,135	0,540	
20 Bbva	0,060	0,089	0,615	
21 La Caixa	n.p.	-0,005	0,636	
22 Sabadell	0,037	-0,001	0,531	
23 Bfa	0,030	-0,099	0,427	
media	0,045	0,046	0,631	
deviazione stnd	0,063	0,083	0,109	
minimo	-0,112	-0,099	0,427	
massimo	0,169	0,307	0,870	

Fonte: elaborazione personale

Tabella 10.

	INDICATORI DI RISCHIO ADDIZIONALI			
BANCHE 2018	RETURN ON EQUITY	TOTAL ASSET GROWTH	COST TO INCOME	
1 Erste Group	0,121	0,068	0,605	
2 Kbc	0,152	-0,029	0,580	
3 Banque Postale	0,079	0,059	0,799	
4 Bnp Paribas	0,076	0,041	0,709	
5 Credit Agricole	0,077	0,052	0,648	
6 Societe Generale	0,069	0,027	0,710	
7 Bpce	0,058	0,011	0,728	
8 Credit Mutuel	0,065	0,048	0,619	
9 Bayern Lb	0,074	0,025	0,619	
10 Commerzbank	0,033	0,022	0,803	
11 Deutsche Bank	0,005	-0,086	0,927	
12 Dz Bank	0,039	0,026	0,793	
13 Lbbw	0,043	0,015	0,728	
14 Intesa Sanpaolo	0,075	-0,011	0,505	
15 Unicredit	0,072	-0,006	0,535	
16 Abn Amro	0,109	-0,030	0,590	
17 Ing	0,105	0,048	0,568	
18 Rabobank	0,071	n.p.	0,659	
19 Santander	0,085	0,010	0,536	
20 Bbva	0,116	-0,025	0,548	
21 La Caixa	n.p.	0,009	0,618	
22 Sabadell	0,028	0,004	0,583	
23 Bfa	0,036	-0,047	0,605	
media	0,072	0,011	0,653	
deviazione stnd	0,034	0,038	0,106	
minimo	0,005	-0,086	0,505	
massimo	0,152	0,068	0,927	

Fonte: elaborazione personale

Nelle tabelle sopra, 9 e 10 sono riportate statistiche descrittive sugli indicatori addizionali del campione finale di 23 banche negli anni 2014 e 2018.

Oltre agli indicatori di rischio fondamentali, i DIS possono includere indicatori di rischio aggiuntivi rilevanti per determinare il profilo di rischio delle banche. Gli indicatori di rischio aggiuntivi dovrebbero essere classificati nelle categorie di rischio sopra elencate.

L'EBA propone indicatori per la qualità delle attività, il modello aziendale e la gestione delle potenziali perdite per le categorie del DIS.

In questa indagine empirica vengono applicati tre indicatori aggiuntivi appartenenti al modello di business e alla categoria di gestione:

1) rapporto di crescita eccessiva del bilancio (TAG: crescita totale delle attività), che misura il tasso di crescita del bilancio della banca. Una crescita insostenibilmente elevata potrebbe indicare un rischio più elevato;

2) return on equity (ROE), che misura la capacità di generare profitti per gli azionisti dal capitale che questi hanno investito nella banca. Un modello di business in grado di generare rendimenti elevati e stabili indica una ridotta probabilità di fallimento. Tuttavia, livelli di ROE insostenibilmente elevati indicano un rischio più elevato;

3) cost to income ratio (CI) che misura l'efficienza in termini di costi. Un rapporto generalmente elevato può indicare che i costi dell'ente sono fuori controllo, soprattutto se rappresentati dai costi fissi (rischio più elevato). Un rapporto molto basso può indicare che i costi operativi sono troppo bassi per consentire all'ente di disporre delle necessarie funzioni di controllo, indicando anche un rischio più elevato (EBA 2015).

La media del campione per la crescita totale delle attività è del 2,85 per cento e passa dal 4,6 per cento nel 2014 allo 1,1 per cento nel 2018. Tuttavia, 13 banche registrano una crescita patrimoniale negativa almeno in un anno (6 banche nel 2014 e 7 banche nel 2018 - di cui una banca è comune a entrambi gli anni); due banche hanno un TAG ratio superiore al 10% nel 2014. Queste banche mostrano un'elevata crescita totale delle attività, che indica un rischio maggiore.

Livdan e altri (2009)¹⁹² affermano che il tasso di crescita di un'impresa nelle attività è efficace nello spiegare i rendimenti e anche altri effetti ben noti come dimensioni, book-to-market, slancio dei rendimenti e inversioni. Inoltre, gli autori affermano che le azioni con tassi di crescita delle attività più elevati registrano rendimenti futuri più bassi in 40 mercati azionari internazionali. Questo effetto negativo della crescita delle attività sul rendimento delle azioni è più forte nei mercati sviluppati e nei mercati in cui i prezzi delle azioni sono più efficienti.

¹⁹² Erica Li, Livdan e Zhang, "Anomalies", *The review of financial studies*, 2009.

In media, il ROE è pari al 5,85 per cento con una tendenza crescente nel periodo di quattro anni ed è negativo per due banche nel 2014.

L'EBA afferma che livelli insostenibilmente elevati di rapporti di redditività indicano anche un rischio più elevato. Il valore massimo del ROE nel campione è del 12,3 per cento nel 2014 e 15,2 nel 2018, il che non suggerisce particolari problemi di sostenibilità del modello di business a lungo termine.

Dal lato dell'efficienza, il rapporto CI medio è del 64,2 per cento. Dal 2014 al 2018 tale rapporto è infatti aumentato dal 63,1 al 65,3 per cento. Due banche tedesche hanno un rapporto maggiore dell'80% almeno in un anno: in particolare una banca tedesca ha un rapporto maggiore dell'80% sia nel 2014 che nel 2018. L'alto rapporto indica che i costi della banca potrebbero essere più adeguatamente controllati.¹⁹³ Un rapporto molto basso può indicare che i costi operativi sono troppo bassi per consentire alla banca di disporre delle necessarie funzioni di controllo e di rischio, indicando anche un rischio più elevato, ma questo non è il caso del campione in esame poiché solo una banca spagnola ha un CI inferiore al 50% nel 2014 e questo valore non può essere considerato critico (EBA 2015).

Nel complesso questo capitolo esamina 6 indicatori fondamentali su 9 e 3 indicatori aggiuntivi su 13.

3.10 Punteggi di rischio individuali.

L'EBA propone soglie, classi e pesi per calcolare i singoli punteggi di rischio delle banche (IRS). L'EBA consente due metodi per assegnare le banche alle classi di rischio: il metodo bucket e il metodo della scala mobile. Il primo utilizza un numero fisso di bucket definito per ciascun indicatore di rischio impostando i limiti superiore e inferiore per ciascun bucket. Il numero di bucket per ciascun indicatore di rischio dovrebbe essere almeno due. I bucket dovrebbero riflettere il diverso livello di rischio rappresentato dalle banche (rischio alto, medio, basso) valutato sulla base di indicatori specifici (EBA)¹⁹⁴. Laddove il metodo di calcolo segua l'approccio a scala progressiva anziché un numero fisso di classi di rischio, i limiti superiore e inferiore sono stabiliti dal DIS sulla base di requisiti regolamentari o dati storici sul particolare indicatore. Poiché il metodo a scala progressiva si basa su informazioni disponibili solo per il DIS nazionale, questa indagine empirica impiega il metodo bucket.

¹⁹³ “La Germania ha uno dei cost-to-income ratio più alti d’Europa”. (Isabella Bufacchi e Luca Davi, “Npl, in Europa questa volta l’allarme arriva dalla Germania”, Il Sole 24 ore, 2019)

¹⁹⁴ Cfr. EBA, “Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi”, 2015.

Nel metodo bucket, l'IRS è assegnato per ogni bucket sia sulla base relativa che assoluta. Quando si utilizza la base relativa, gli IRS delle banche dipendono dalla loro posizione di rischio relativa nei confronti di altri enti; in questo caso, gli enti sono distribuiti uniformemente tra i gruppi di rischio, il che significa che gli enti con profili di rischio simili possono finire in diversi gruppi.

Quando si utilizza la base assoluta, gli estremi delle classi sono determinati per riflettere la rischiosità di un indicatore specifico; in questo caso, tutte le banche possono finire nello stesso bucket se hanno tutti un livello di rischiosità simile.

Per ciascun indicatore di rischio, gli IRS assegnati ai bucket dovrebbero variare da zero a 100, dove zero indica il rischio più basso e 100 il rischio più alto.

I limiti delle classi di bucket dati dall'EBA sono specificati solo per NPL ratio, ROA e TAG. Per gli altri indicatori come il rapporto di leva, CET1, LR, RWA to total assets, e cost to income e ROE, l'EBA ha dato solamente gli estremi relativi ovvero i percentili (20,40,60) della distribuzione delle banche campione di anno in anno. I percentili e il corrispondente IRS sono stati corretti secondo le linee guida EBA.

Tabella 11.

NPL RATIO	
limiti	IRS
<2%	0
<= 2-3,5%<	25
<=3,5-5%<	50
<=5-7%<	75
>=7%	100
TOTAL ASSET GROWTH	
limiti	IRS
<15%	50
>=15%	100
ROA	
limiti	IRS
<=0-2%<=	0
<2-15%<=	50
<0% or >15%	100

Tabella 12.

ALTRI INDICATORI	
limiti	IRS
>60th percentile	0
<40-60>= percentile	33
<20-40<=	66
<=20 percentile	100

Le tabelle 11 e 12 forniscono i limiti delle classi di bucket specificati negli orientamenti dell'EBA.

3.11 Punteggio di rischio aggregato

L'EBA moltiplica ciascun IRS per un indicatore peso (IW), che dovrebbe essere lo stesso per tutte le banche e calibrato utilizzando la valutazione di vigilanza e / o dati storici sui fallimenti degli enti (EBA 2015). La somma dei pesi assegnati a tutti gli indicatori di rischio è pari al 100%. quando si assegnano pesi a determinati indicatori di rischio, è necessario conservare i pesi minimi per le categorie di rischio e gli indicatori di rischio fondamentali, che si sommano fino al 75%. L'assegnazione del 25% del peso flessibile va tra indicatori fondamentali e addizionali.

Il punteggio di rischio aggregato (ARS) è la media ponderata dell'IRS.

$$ARS_i = \sum IW * IRS \quad \text{dove} \quad \sum IW = 100\%$$

Poiché l'indicatore NSFR non viene calcolato durante il periodo di transizione, gli IW vengono applicati agli indicatori fondamentali. Inoltre, come accennato in precedenza, il rapporto tra attività non vincolate e depositi coperti non è stato calcolato poiché i dati sulle attività non vincolate per le banche campione non sono disponibili. Pertanto, il peso (17%) originariamente assegnato dall'EBA a questo rapporto è equamente ripartito tra tutti gli altri indicatori calcolati.¹⁹⁵

Di conseguenza, quando vengono esaminati solo gli indicatori fondamentali, viene calcolato l'ARS così:

$$ARS_{\text{core}} = 0,15 * \text{Leverageratio} + 0,15 * \text{CET1ratio} + 0,25 * \text{LR} + 0,21 * \text{NPL} + 0,12 * \text{RWA/TA} + 0,12 * \text{ROA}$$

Quando si considerano gli indicatori core e aggiuntivi, i pesi vengono applicati a ciascuna categoria di rischio, ad eccezione del modello aziendale e della gestione. Tutti e tre gli indicatori aggiuntivi appartengono a questa categoria, quindi il suo peso è dato dalla somma dei pesi del modello aziendale e della gestione e delle potenziali perdite per il DIS.

$$ARS_{\text{core+additional}} = 0.115 * \text{leverage ratio} + 0.115 * \text{CET1ratio} + 0.18 * \text{LR} + 0.18 * \text{NPLratio} \\ + 0.085 * \text{RWA/tot.asset} + 0.085 * \text{ROA} + 0.08 * \text{ROE} + 0.08 * \text{TAG} + 0.08 * \text{CI}$$

¹⁹⁵ Cfr. EBA, "Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi", 2015.

Tabella 13.

INDICATORI	numero di osservazioni	media	deviazione stand	minimo	massimo
TUTTI GLI ANNI					
ARS core		36,24%	12,71%	4,95%	62,95%
ARS core+addizionale		39,34%	12,18%	15,80%	68,30%
ANNO 2014					
ARS core		39,47%	11,67%	22,41%	62,95%
ARS core+addizionale		41,65%	11,14%	22,74%	68,30%
ANNO 2018					
ARS core		33,02%	13,13%	4,95%	60,40%
ARS core+addizionale		37,02%	12,18%	15,80%	60,59%

La tabella 13 riporta la statistica descrittiva dei punteggi ARS calcolati fornite dall'EBA.

Le medie di ARS_{core} e $ARS_{core+additional}$ sono vicine sia quando si considerano tutti gli anni che quando vengono considerati gli anni separatamente. La deviazione standard dell' $ARS_{core+additional}$ è sempre inferiore al punteggio ARS che considera solamente gli indicatori fondamentali, in tutti i periodi di tempo considerati. Questo può suggerire una minore volatilità del punteggio di rischio aggregato quando si prendono in considerazione anche gli indicatori aggiuntivi.

Secondo l'EBA (2015), ogni ARS ha un corrispondente fattore di ponderazione del rischio (ARW), che dovrebbe essere utilizzato per calcolare il contributo di una singola banca membro al DIS.

Tabella 14.

classe di rischio	ARS limiti	ARW
1	<40	75%
2	<=40-55<	100%
3	<=55-70<	125%
4	>=70	150%

Quando l'ARW è pari al 75%, la banca membro ottiene uno sconto sul contributo da versare perché è considerata una banca a basso rischio. Quando ARW è al 100%, il contributo non cambia. Quando ARW è superiore al 100% (125 o 150%), la banca membro è considerata una banca ad alto rischio e deve versare contributi più elevati.

Le banche austriache, belghe e italiane sono assegnate, in media, all'ARW del 125%. Nel complesso, le banche registrate in tali paesi dovrebbero versare contributi più elevati al DIS nazionale. Le banche tedesche, francesi e olandesi, al contrario, sono assegnate al peso del 100%. Le banche spagnole dovrebbero essere assegnate al peso più rischioso se si considerano solo gli indicatori chiave. Passano al peso del 100% se per calcolare il punteggio di rischio aggregato vengono utilizzati indicatori core e aggiuntivi. La scelta tra punteggi di rischio aggregati non è neutra: quando sono inclusi indicatori aggiuntivi, le banche costituite in Austria, Belgio, Spagna e Italia migliorano il loro punteggio in

media, mentre le banche in Francia, Germania e Paesi Bassi risultano mediamente più rischiose. Anche se in questa valutazione la variazione dei punteggi non implica una variazione dei pesi (con la sola eccezione delle banche spagnole), dovrebbe essere il caso che i regolatori considerino tutti gli indicatori, sia quelli fondamentali che quelli aggiuntivi, per ottenere una valutazione della rischiosità delle banche più equa possibile.

Il punteggio ARS non è assegnato a livello nazionale ma a ciascuna banca membro anno per anno. Quando vengono esaminati gli indicatori chiave, tutti i paesi segnalano uno spostamento delle banche verso classi meno rischiose, con l'unica eccezione delle banche italiane, che nel complesso mantengono la stessa classe (classe 3 e 4, contributi più elevati a DIS).

Tabella 15.

Paesi	n. banche	ARW core 2014	ARW core 2018	ARW c+a 2014	ARW c+a 2018
Austria	1	150%	100%	150%	100%
Belgio	1	125%	-	125%	-
Italia	2	1)125%	1)125%	2)125%	2)125%
		1)150%	1)150%		
Germania	5	2)75%	4)75%	1)75%	3)75%
		1)100%	1)100%	2)100%	2)100%
		2)125%		2)125%	
Francia	6	1)75%	3)75%	1)75%	5)100%
		3)100%	1)100%	3)100%	1)125%
		2)125%	2)125%	2)125%	
Spagna	5	3)125%	3)100%	2)100%	4)100%
		2)150%	2)125%	3)125%	1)125%
Paesi Bassi	3	2)100%	3)75%	2)100%	3)75%
		1)125%		1)125%	

La tabella 15. riporta il numero di banche per Paese, le relative classi di rischio, ARW core e ARW core+additional (nel 2014 e 2018).

Come notato in tabella 15, quando si studiano entrambi gli indicatori, chiave e aggiuntivi, la situazione differisce leggermente. Ad esempio, tra le banche francesi, tre banche passano dalla classe meno rischiosa (75%) a quella più rischiosa (100% o 125%) nel 2018. Una banca tedesca su cinque (20%) non versa contributi inferiori al sistema, ma mantiene il peso complessivo del rischio del 100%. Lo stesso vale per una banca spagnola tra le cinque del campione. Al contrario, entrambe le banche italiane sono assegnate a una classe di rischio inferiore (classe 3) e non alle classi 3 e 4. La situazione rimane invariata solo per le banche austriache, belghe e olandesi.

Tabella 16.

indicatori (in %)	num. di oss.	media 2014	num. di oss.	media 2018	differenza
		pre direttiva		post direttiva	
fondamentali					
Leverage ratio	22	0,055	22	0,060	-0,005
CET1 ratio	22	0,122	22	0,136	-0,014
liquidity ratio	23	0,202	23	0,271	-0,069
NPL ratio	23	0,071	22	0,040	0,031
Return on asset	23	0,003	23	0,004	-0,001
RWA/tot.asset	22	0,307	23	0,303	0,004
addizionali					
return on equity	21	0,045	22	0,072	-0,027
total asset growth	23	0,046	22	0,011	0,035
cost to income	23	0,631	23	0,653	-0,022
ARS core		53,66%		43,02%	10,64%
ARS core+additional		54,34%		47,02%	7,32%

La tabella 16 riporta la statistica descrittiva degli indicatori di rischio delle banche dell'area dell'euro quando direttiva 2014/49/EU non fu ancora implementata (2014) e nel 2018 (ultimo anno disponibile dei dati EBA).

Come osservazione finale, la tabella 16 riporta l'analisi degli indicatori di rischio e dei punteggi di rischio aggregati prima e dopo l'adozione della direttiva 2014/49 / UE. I risultati devono essere interpretati con cautela, poiché il campione è molto piccolo. In media, il livello di capacità di assorbimento delle perdite delle G-SII dell'area dell'euro è notevolmente migliorato dal 2014 al 2018. Sia il CET1 che la liquidità sono significativamente più elevati e il rapporto tra crediti deteriorati si riduce, il che suggerisce l'efficacia delle riforme degli NPL che i paesi dell'area dell'euro hanno superato in questo periodo di quattro anni¹⁹⁶. Anche se il RoA è ancora piuttosto basso, è notevolmente migliorato tra il 2014 e il 2018, in media dallo 0,3 allo 0,4 per cento.

Tutti gli indicatori aggiuntivi sembrano suggerire un miglioramento del modello aziendale e della gestione delle banche. Il rapporto di crescita del bilancio è significativamente inferiore (dal 4,6 allo 1,1 per cento), indicando un tasso di crescita sostenibile delle attività totali. Il rendimento del capitale proprio è significativamente più elevato, segnalando così una maggiore capacità di generare profitti per gli azionisti dal capitale che questi hanno investito nella banca. Un modello di business in grado di generare rendimenti elevati e stabili indica una ridotta probabilità di fallimento.¹⁹⁷

¹⁹⁶ “Sotto la spinta Bce, gli istituti hanno ridotto l’esposizione ai non performing in maniera netta: dal 2014, l’ammontare dei prestiti “malati” si è ridotto quasi della metà, passando da mille miliardi a meno di 600 miliardi. Molto è stato fatto, ma molto rimane ancora da fare. Anche in Italia, paese che ha già compiuto notevoli progressi nella riduzione delle consistenze, ma dove il problema non è stato del tutto risolto.” (Isabella Bufacchi e Luca Davi, “Npl, in Europa questa volta l’allarme arriva dalla Germania”, Il Sole 24 ore, 2019)

¹⁹⁷ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. “gazzetta ufficiale dell’unione europea”, L 173/149

Per quanto riguarda i punteggi di rischio, sia l'ARS_{core} che l'ARS_{core + addizionale} sono più bassi dopo l'attuazione della direttiva 2014/49 / UE. Anche se entrambi i punteggi sono ancora nella seconda classe di rischio, ora sono più vicini al limite inferiore, il che suggerisce che ulteriori miglioramenti del rischio delle banche possono portare, in media, a un cambio di classe e all'assegnazione di un peso del 75%. Alla fine, ciò determinerebbe uno sconto sul contributo da versare.

3.12 Evidenze empiriche e risultati finali

Questo capitolo contribuisce alla letteratura sulla vigilanza bancaria indagando sul terzo pilastro dell'unione bancaria, vale a dire i sistemi di assicurazione dei depositi, una questione sulla quale l'uso delle informazioni è stato limitato al fine di impedire che tale uso pregiudichi la stabilità del sistema bancario o la fiducia dei depositanti¹⁹⁸.

Gli orientamenti dell'EBA offrono una base su cui valutare i progressi nella convergenza delle prassi nazionali nel calcolo dei contributi ai DIS al fine di capire se le banche G-SII sarebbero influenzate negativamente dalla loro attuazione, alimentando il rischio sistemico, come ritenuto da alcuni paesi membri¹⁹⁹. La Germania, la più grande economia dell'UE, non vuole che i suoi depositanti siano responsabili per i pagamenti in caso di fallimenti bancari altrove²⁰⁰. Insiste affinché l'UE debba innanzitutto adottare misure per ridurre al minimo i rischi prima di avviare colloqui sulla responsabilità condivisa²⁰¹.

In effetti, la proposta dell'EBA aumenterebbe il numero di banche nelle classi a rischio più basso, in cui la quota di contributo al DIS rimarrebbe invariata o diminuirebbe. L'opinione che le autorità nazionali debbano essere superate per trovare un accordo sull' EDIS è sempre più sostenuta dai regolatori:

“in breve, abbiamo bisogno di un sistema bancario europeo che possa piegarsi in una tempesta senza rompersi, abbiamo bisogno di un sistema bancario che diversifichi veramente i rischi in tutto l'ecosistema e irrigui la crescita. è chiaro cosa resta da fare: stipulare un'assicurazione comune sui depositi. possiamo trovare il modo di risolvere le nostre legittime preoccupazioni nazionali e piantare quell'albero vitale. Voglio sottolineare che questo sistema sarà finanziato dalle banche, non dai

¹⁹⁸ Cfr. Francesca Arnaboldi, “Risk and Regulation in Euro Area Banks”, Palgrave macmillan, 2019.

¹⁹⁹ Cfr. Francesca Arnaboldi, “Risk and Regulation in Euro Area Banks”, Palgrave macmillan, 2019.

²⁰⁰ Reuters, “EU deposit insurance vanishes from EU leaders’ draft conclusions”, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-banks-deposits/eu-deposit-insurance-vanishes-from-eu-leaders-draft-conclusions-idUSKBN0U11LV20151218>, 2015.

²⁰¹ Alessandro Galiani, “L’idea di Scholz per completare l’unione bancaria”, https://www.agi.it/economia/eurozona_scholz_unione_bancaria-6496429/news/2019-11-06/, 2019.

contribuenti. per farlo, i paesi membri dovranno concordare un equilibrio reciprocamente accettabile tra condivisione del rischio e riduzione del rischio, tra fiducia e responsabilità. Questo non sarà facile. ma oggi esorto i leader dell'area dell'euro a riaccendere la discussione, a negoziare in buona fede e a fare compromessi difficili, a liberare tutto il potenziale dell'Unione bancaria.” (Lagarde 2019)²⁰².

Dallo studio empirico svolto in questo capitolo, si può notare che le banche G-SII non sono influenzate negativamente dall'attuazione dell'EDIS e tantomeno alimentano il rischio sistemico dopo l'attuazione; è stato dimostrato invece che le banche hanno migliorato la loro posizione finanziaria diminuendo la scorta di crediti deteriorati dai propri bilanci, aumentando i requisiti prudenziali e di conseguenza diminuito i rischi. Negli ultimi anni il settore bancario dell'area dell'euro ha continuato a ridurre il proprio livello di rischio, beneficiando degli sviluppi positivi macroeconomici nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro e dall'attuazione di numerose riforme sia a livello dell'UE che a livello nazionale.

Dopo aver descritto le tre principali fonti di rischio per le banche dell'area dell'euro e le fasi verso il completamento dell'unione bancaria, questo capitolo esamina empiricamente il livello di rischio di un campione di banche dell'area dell'euro G-SII selezionate dall'Autorità bancaria europea nelle sue valutazioni annuali. A tal fine, il sistema di monitoraggio della rischiosità bancaria proposto dall'EBA (2015) è stato utilizzato applicando indicatori di rischio, punteggi e pesi. Nel complesso, questa valutazione suggerisce una ridotta rischiosità delle banche campione dopo l'attuazione della direttiva 2014/49 / UE e delle riforme nazionali ed europee. Persistono differenze tra i paesi dell'area dell'euro, ma dipendono in parte dall'insieme di indicatori di rischio utilizzati dall'autorità di regolamentazione. I metodi per il calcolo dei contributi basati sul rischio al DIS nazionale dovrebbero affrontare adeguatamente le caratteristiche dei settori bancari nazionali e i modelli di business degli enti membri con l'obiettivo di ridurre le potenziali perdite. Un insieme più ampio di indicatori può aiutare a calibrare i contributi alla specificità del sistema bancario di ciascun paese.

Gli orientamenti dell'EBA (2015) furono integrati nei processi e nelle procedure di vigilanza nazionali alla fine del 2015, ad eccezione di Lettonia, Polonia e Finlandia. A partire da tale data, e comunque entro il 31 maggio 2016, i contributi che devono essere raccolti dai DIS nazionali rispettano le presenti linee guida, creando di fatto piani nazionali di assicurazione dei depositi che sebbene abbiano in

²⁰² Lagarde, “the Euro Area: Creating a stronger economic ecosystem”, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/28/sp032819-the-euro-area-creating-a-stronger-economic-ecosystem> , 2019.

comune alcuni aspetti riguardanti le caratteristiche principali e il funzionamento, la definizione di altri elementi importanti è ancora lasciata alla discrezione degli Stati membri.

Pertanto, l'istituzione di un sistema comune anche per l'assicurazione dei depositi rappresenta il passo logico successivo verso il completamento dell'unione bancaria e permetterà di allineare meglio la responsabilità e il controllo.

Dall'analisi delle valutazioni ex post fatte dalla Commissione europea, è emerso che rispetto agli SGD nazionali, nell'ambito dell'EDIS il numero e le dimensioni delle banche per le quali il Fondo di assicurazione dei depositi potrebbe gestire i rimborsi aumenterebbero in modo significativo per tutti gli Stati membri. Inoltre, l'analisi indica che il previsto ammanco in caso di pagamento, espresso come percentuale del livello-obiettivo, sarebbe inferiore nell'ambito dell'EDIS rispetto a qualsiasi SGD nazionale. I risultati mostrano che mettendo a disposizione l'ammontare dei fondi per un SGD europeo unico si potrebbe realizzare una protezione e un uso più efficienti dei fondi stessi invece di mantenere SGD puramente nazionali²⁰³. In secondo luogo, l'analisi della Commissione Europea rivela che nella fase di riassicurazione dell'EDIS, quando i rischi sussistono soprattutto a livello nazionale, il profilo di rischio di una singola banca è determinato rispetto al resto del sistema bancario nazionale. Una volta che l'EDIS diventa un sistema a responsabilità condivisa a livello dell'unione bancaria, il profilo di rischio di una singola banca è determinato rispetto a tutte le banche dell'unione bancaria. In questo modo l'EDIS sarà globalmente neutrale in termini di costi per le banche e gli SGD nazionali e sarà più semplice determinare i profili di rischio delle banche nella fase di costituzione del Fondo di assicurazione dei depositi.

Un sistema comune ha maggiori probabilità di essere neutro nel tempo per le finanze pubbliche rispetto ai sistemi nazionali perché i rischi sono più diffusi e i contributi privati sono prelevati da un pool molto più ampio di enti finanziari.

Una proposta da analizzare è quella di un fondo di assicurazione dei depositi europeo costituito da contributi basati sul rischio delle banche dove le banche maggiormente a rischio verseranno contributi più elevati rispetto a quelle più sicure. In primo luogo, dovrebbero essere costituite delle linee guida per i contributi all'EDIS europee e soprattutto complete, ovvero senza lasciare spazio alla discrezione degli Stati membri; questi ultimi infatti mantengono opzioni e facoltà discrezionali come per esempio il livello-obiettivo, i fattori di rischio da applicare nella quantificazione dei contributi dovuti dalle banche consorziate o più in generale ai presupposti e alle modalità di utilizzo dei fondi.

²⁰³ CE-Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi, "Risultati delle valutazioni ex-post, della consultazione delle parti interessate e delle valutazioni d'impatto", <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0586>, 2015.

Inoltre, devono coesistere più indicatori “obbligatori”²⁰⁴ per le banche che dovranno contribuire, maggiore è il numero degli indicatori definiti e maggiore è l’affidabilità del risultato. Così facendo, la stima è più accurata e precisa, affinandosi ancora di più nel calcolo della rischiosità delle banche dove si verranno a creare molte più classi di rischio, in modo da affidare ad ogni banca la classe più appropriata. In secondo luogo, dovranno esistere dei limiti previsti dalla normativa sugli indicatori di rischio e dei valori obiettivo che dovranno essere raggiunti in un arco temporale definito dalla Commissione Europea. Un altro suggerimento è quello di pubblicare annualmente i risultati della stima della rischiosità delle banche ed i rispettivi contributi al fondo europeo sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, ovvero pubblicare un database con le varie banche facenti parte degli Stati Membri e le classi di rischio ad esse associate per avere una maggiore trasparenza e aumentare la fiducia dei depositanti.

In questo modo ogni singola banca si impegna a diminuire i propri rischi e allo stesso tempo il rischio si diversifica in tutto l’ecosistema; si giungerà man mano ad un equilibrio tra condivisione del rischio e riduzione del rischio in una logica assicurativa.

Si dovrebbe porre maggiore attenzione anche ad uno degli indicatori fondamentali per il calcolo dei contributi delle banche ovvero alle attività ponderate per il rischio (RWA)²⁰⁵ e alla loro affidabilità nel rappresentare in modo efficace i rischi detenuti in portafoglio dagli intermediari. Le divergenze nei metodi di calcolo messe in luce da ricerche comparative hanno contribuito ad accrescere la sfiducia verso tale misura intaccando la credibilità del capitale regolamentare così come definito dagli accordi di Basilea.²⁰⁶ I risk weight sono basati o su rating (approccio standardizzato) o su rating assegnati internamente dalla banca (approccio Internal Rating Based o IRB)²⁰⁷. L’utilizzo di diverse tecniche di misurazione del rischio ha prodotto una forte variabilità nella stima del RWA, ciò ha portato molti a non avere fiducia non solo sui fattori di ponderazione ma sulla regolamentazione nel suo complesso. La stessa esposizione creditizia genera diversi assorbimenti di capitale se valutata da due diverse banche e nella maggior parte dei casi, l’assorbimento è di molto inferiore se valutato con un modello interno.

²⁰⁴ Tutti gli indicatori fondamentali e aggiuntivi degli orientamenti del calcolo dei contributi ai DGS (EBA,2015) devono essere obbligatori nel calcolo dei contributi all’EDIS. Visti in quest’ottica, gli indicatori possono non solo rappresentare un fenomeno ma anche essere utilizzati come criteri e metodi per arrivare ad una valutazione.

²⁰⁵ Definizione. “Le attività ponderate per il rischio sono il ricavato di una complicatissima formula che ha diversi input. il principale è senz’altro la probabilità di default (PD) del prestatore di fondi, dunque della azienda, del cittadino o dello stato a cui la banca ha deciso di prestare. E la probabilità è una cosa soggettiva, dipende dalle scelte di modello, dal corredo informativo a disposizione.” (Giuseppe Zito, “Banche solide oppure a rischio? il risultato cambia secondo il metodo di analisi”, FCHUB, 2017).

²⁰⁶ Cfr. Lucia Piergiovanni, “La rischiosità dell’attivo bancario europeo e americano; Risk-weighted Assets (RWA) a confronto”, <https://www.finriskalert.it/?p=1731>, FinRisk Alert, 2014.

²⁰⁷ I diversi metodi di misurazione dei RWA sono trattati dall’Appendice 2A e 2B.

La BCE ha pubblicato un articolo sullo studio di questo fenomeno, con riferimento ad un campione di banche tedesche, evidenzia alcune delle conseguenze dell'adozione dei modelli interni per il calcolo degli RWA²⁰⁸. Gli autori rilevano che: 1) Le banche che utilizzano modelli interni (con riferimento ad uno stesso debitore) stimano PD e RWA decisamente inferiori rispetto a banche che seguono l'approccio standard; 2) esiste una sottostima dei default attesi impliciti nelle PD, stimate con i modelli interni, rispetto a quelli effettivamente registrati ex-post (default rate); 3) esiste incoerenza tra il pricing del credito (piuttosto elevato, quasi a confermare una certa consapevolezza da parte delle banche dell'effettivo profilo di rischio dei propri clienti) e le relative PD e RWA stimate con i modelli interni.

Secondo quanto appena detto, quindi, sarebbe opportuno applicare regole diverse da quelle attualmente adottate e soprattutto più semplici, per poter cambiare il quadro generale.

La combinazione di indicatori basati sul rischio con una misura più semplice, come il coefficiente di leva finanziaria, garantirebbe maggiore coerenza tra i dati dei gruppi bancari e trasparenza per la comunità finanziaria, rafforzando l'efficacia dell'attività di vigilanza.

È un dato di fatto, il moderno settore finanziario è caratterizzato da un alto grado di complessità che in molti casi genera incertezza. Rispondere con livelli aggiuntivi di complessità in termini di regole può essere potenzialmente pericoloso; l'ambiente richiede una risposta normativa fondata in termini di semplicità, non di complessità. Una semplice regola può essere facilmente monitorata e i risultati possono essere confrontati con un sufficiente grado di certezza.

Le autorità di vigilanza di tutto il mondo spendono energie e risorse per valutare correttamente il calcolo delle RWA, ma i risultati di questo sforzo non potrebbero essere giustificati.²⁰⁹

Complicare è facile, semplificare è difficile, soprattutto se attorno al tavolo ci sono paesi molto diversi, portatori di esigenze talvolta contrapposte; e poi più le cose si fanno complesse, più costoso diventa gestirle.²¹⁰ Più aumenta la complessità delle regole, più cresce il rischio di arbitraggi regolamentari e di azzardo morale mettendo a rischio il cosiddetto level playing field.

Gli aspetti negativi di un sistema di assicurazione dei depositi possono tuttavia essere mitigati da un solido quadro di vigilanza bancaria che corregge gli incentivi all'assunzione di rischi, ad esempio un'autorità di controllo dotata del potere di intraprendere azioni correttive e preventive.

²⁰⁸ Cfr. Behn, M., Haselmann, R., Vikrant, Vig., "The limits of model-based regulation", European Central Bank Working Papers, 2016.

²⁰⁹ Cfr. Orlandi, J., Raponi, J., Zito, G., 2016, "The other side of the rules: an alternative way to look at the 2014 Comprehensive Assessment", Rivista Bancaria – Minerva Bancaria nel volume n. 4-5 del 2017.

²¹⁰ Cfr. Giuseppe Zito, "Banche solide oppure a rischio? il risultato cambia secondo il metodo di analisi", https://fchub.it/wp-content/uploads/2018/05/banche_solide.pdf, FCHUB, 2017.

Un sistema bancario unico è l'immagine speculare di una moneta unica. Dato che il denaro è costituito in grande prevalenza da depositi bancari, il denaro può essere realmente unico solo se la fiducia nella sicurezza dei depositi bancari è la stessa, indipendentemente dallo Stato membro in cui la banca opera²¹¹.

²¹¹ Cfr. Jean-Claude Juncker, “Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa”, Commissione Europea, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf, 2015.

CONCLUSIONE

L'importanza dell'integrazione europea intesa come racconto critico dei progetti e dei processi relativi all'unificazione degli Stati Europei dal 1957 con i Trattati di Roma è stata posta come caposaldo dell'intero sistema. Nel 1992 un ulteriore passo fu fatto con l'istituzione dell'UE a Maastricht.

Rendere l'Unione europea una democrazia è un continuo processo di selezione tra le diverse strategie proposte dagli attori istituzionali e politici dell'UE. L'analisi evolutiva delle riforme dell'Unione europea nei settori del processo legislativo, l'elezione del presidente della Commissione e il ruolo dei parlamenti nazionali dimostrano che il Parlamento europeo si sta muovendo verso il centro del sistema politico democratico dell'Unione europea. Il processo di implementazione dell'Unione Bancaria è una tappa fondamentale affinché venga completata l'integrazione economica e finanziaria all'interno dell'Unione Europea.

Il fallimento della banca statunitense Lehman Brothers nel 2008 ha sicuramente prodotto effetti negativi per tutto il sistema bancario mondiale, ma nello stesso tempo ha rappresentato un punto di svolta positivo per l'intero sistema finanziario e del credito, evidenziando la necessità di maggiori controlli sul management e di tempestivi interventi da parte delle banche centrali, sia dei singoli stati che, per quanto riguarda l'Unione Europea, della BCE. Il fallimento di un ente creditizio non costituisce solamente un problema nazionale ma riguarda l'intero sistema bancario dell'unione europea. L'unione bancaria europea è l'eredità della crisi; infatti, il pericolo più grave per il sistema bancario è costituito dalla crisi di fiducia reciproca tra i prestatori, che riducono i nuovi finanziamenti o non rinnovano quelli in scadenza per il timore che i mutuatari non siano in grado di rispettare i loro obblighi di restituzione, sia i mutuatari che, sotto la spinta della paura, vendono sottocosto le attività illiquide, talvolta rese ancora più illiquide dalla mancanza di fiducia nella solvibilità delle controparti. Questo scenario è particolarmente dannoso perché determina ulteriori vendite sottocosto che tendono a deprimere i prezzi in tutti i settori dell'economia a causa della carenza di scorte di liquidità.

Nei paesi dell'Unione Europea la difficile situazione che ha caratterizzato il secondo decennio di questo secolo è stata affrontata e risolta con strumenti estremamente efficaci.

Ma in un mondo ormai globalizzato e fortemente interconnesso ad ogni livello, le banche centrali non possono permettersi il lusso di abbassare la guardia perché i rischi e nuovi scossoni sono sempre dietro l'angolo. In questi anni le banche centrali si sono dotate degli strumenti necessari per evitare che una crisi finanziaria si trasformi in un massacro economico e sociale, ma le normative di settore dovrebbero favorire o, quanto meno, non ostacolare la capacità delle banche centrali di

adempiere, con rapidità ed efficacia alle loro decisive funzioni di prestatori e di compratori di ultima istanza.

Le banche devono svolgere i propri compiti istituzionali con saggezza e con la massima responsabilità dei loro organismi di governance. Inoltre, c'è bisogno di un clima di fiducia tra gli Stati Membri, esistono ancora divergenze tra le varie regolamentazioni bancarie dei paesi dell'euro zona. Restano ancora distanti le posizioni politiche su alcuni punti fondamentali.

In questa situazione, obiettivo prioritario delle banche centrali è quello della stabilità finanziaria erogando sia una adeguata liquidità di emergenza come prestatori di ultima istanza, sia liquidità di mercato come compratori di ultima istanza. Bisogna comunque precisare che il ruolo positivo del sistema bancario in situazioni di emergenza finanziaria deve essere sempre accompagnato da leggi e regolamenti adeguati che, quanto meno, non ostacolino questo tipo di interventi; per questa ragione tra il sistema finanziario e la classe politica deve essere sempre presente un costante, ampio e costruttivo confronto, improntato alla reciproca disponibilità ad affrontare e risolvere tempestivamente tutti i problemi sul tappeto. L'unica via perseguibile per trovare una soluzione a questo problema era l'istituzione di un'Unione Bancaria Europea che si basasse su tre pilastri fondamentali: un Meccanismo Unico di Vigilanza, un Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi bancarie e un sistema di garanzia dei depositi a livello europeo.

Il Meccanismo Unico di Vigilanza, primo pilastro dell'Unione Bancaria, è stato creato con il fine di moderare le distorsioni relativi ad approcci di supervisione eterogenei e di accrescere l'integrazione dei mercati finanziari nell'area euro. Il passaggio ad una vigilanza centralizzata conferirà all'intero sistema finanziario una maggiore sicurezza, solidità e stabilità dovuta al fatto che, con l'introduzione di un corpus unico di norme, non saranno più possibili le distorsioni causate dai differenti metri di valutazione utilizzati nel passato dalle Banche Centrali nazionali. Questo sistema è basato su una stretta cooperazione fra la BCE e le autorità nazionali: la partecipazione di quest'ultime è fondamentale, sia per la vigilanza sugli enti di maggiore rilevanza che su quella sugli enti minori, a causa della maggiore esperienza e delle migliori capacità e risorse delle autorità nazionali. La costituzione del Meccanismo Unico di Risoluzione ha l'obiettivo di limitare l'erogazione di risorse pubbliche a favore delle banche in crisi e facendo ricadere gli effetti della crisi di una banca in capo agli azionisti e ai creditori e, in secondo luogo, strutturando un fondo di risoluzione alimentato dal sistema bancario.

Il terzo pilastro dell'Unione Bancaria prevedeva l'istituzione di un sistema di garanzia dei depositi europeo; questo progetto, a causa di divergenze politiche in questione, era stato abbandonato e sostituito da un processo di armonizzazione dei vari livelli di tutela offerti dai fondi nazionali e delle loro modalità di intervento in caso di crisi. L'obiettivo di questa armonizzazione è quello di eliminare

le possibili disparità competitive all'interno del Mercato Unico. Proprio l'assicurazione comune sui depositi è il punto di maggiore tensione nell'Unione, una sua assenza nell'unione bancaria rimane tuttavia inspiegabile data la sua centralità nel sistema.

L'Unione Bancaria è un processo inevitabile, può essere definita come il più grande passo in avanti, fatto negli ultimi decenni, verso una completa integrazione finanziaria fra gli stati dell'Unione Europea. Certamente il progetto di Unione Bancaria potrebbe portare una maggiore solidità per il sistema nel suo complesso, nonostante i numerosi nodi che restano da sciogliere.

Le banche rivestono un ruolo di fondamentale importanza in ogni economia e la loro "salute" è un valore che deve essere tutelato con sempre maggior rigore se si vogliono evitare gli shocks finanziari derivanti dai fallimenti bancari che si sono verificati nel decennio appena trascorso e che, in un mondo ormai globalizzato, non possono essere rinchiusi e controllati all'interno dei singoli Stati; essi possono determinare un "effetto domino" che causa problemi non solo ai risparmiatori, ma anche a vari settori dell'economia degli stati stessi, che spesso sono dovuti intervenire con fondi pubblici utilizzati per ricapitalizzare gli istituti in difficoltà o per risarcire in qualche modo i clienti danneggiati. Il sistema bancario, in questi anni difficilissimi, ha dimostrato di essere in grado di reagire con efficacia di fronte a situazioni potenzialmente nefaste, con riferimento alla enorme massa di NPL che avevano in pancia le banche in tutta l'unione europea, la difficile valutazione delle attività di livello 3 e l'elevata esposizione di molte banche ai debiti dei propri governi.

Per quanto riguarda gli NPL si è proceduto allo smaltimento di consistenti stocks grazie ad efficaci operazioni di cartolarizzazione. Al fine di ridurre l'elevato livello di NPL, l'Unione europea ha concordato una serie completa di misure delineate dal Consiglio dell'UE. A settembre 2016, la banca centrale europea ha pubblicato il suo primo inventario²¹² sulle pratiche di vigilanza nazionali e sui quadri giuridici relativi agli NPL, seguito da un aggiornamento un anno dopo²¹³. L'obiettivo della BCE era generalmente promuovere un ulteriore dialogo tra le parti per trovare soluzioni sostenibili agli elevati livelli di crediti deteriorati all'interno dell'UE. Tuttavia, l'esperienza dimostra che le riforme volte a contrastare gli NPL richiedono tempo e devono essere rafforzate prima che abbiano un impatto materiale sui livelli degli NPL.

Per la valutazione delle attività di livello 3 sono state attuate numerose riforme della BCE come L'Asset quality review e il documento BIS "Minimum capital requirements for market risk" che migliora l'interdipendenza tra le prospettive contabile e prudenziale, migliorando anche la quantificazione del requisito patrimoniale; potrebbe anche avere effetti benefici sulla solidità e affidabilità della misurazione del fair value. Le autorità di vigilanza hanno già fatto molto per

²¹² Cfr. BCE, "Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs", 2016.

²¹³ Cfr. BCE, "Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs", 2017.

rafforzare il processo di valutazione delle attività L3, ma vi sono ancora margini di miglioramento. Per quanto riguarda l'elevata esposizione delle banche ai debiti dei propri governi, in Europa, il nesso causale tra banche e sovrano è stato affrontato dalle riforme relative alle banche, a cominciare dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD). Sul piano prudenziale, le esposizioni sovrane delle banche sono prese in considerazione nel quadro degli esercizi di capitale e dei quadri di stress test applicati dalla fine del 2011, i cui risultati sono oggi presi in considerazione nelle riserve di capitale del secondo pilastro richieste nell'ambito del riesame e della valutazione di vigilanza del processo (SREP) - e attraverso l'introduzione del coefficiente di leva finanziaria. Inoltre, il quadro fiscale europeo è stato migliorato su più dimensioni, affrontando così il nesso sovrano-banca. Il patto di stabilità e crescita è stato modificato, rafforzando sia il braccio preventivo che correttivo; i paesi membri hanno rafforzato i processi e le istituzioni di bilancio nazionali; ed è stato istituito un meccanismo di sorveglianza per la diagnosi precoce e la correzione degli squilibri macroeconomici (Visco 2015)²¹⁴. Infine, è stato istituito il meccanismo europeo di stabilità²¹⁵.

L'inasprimento delle norme regolamentari sulle esposizioni sovrane nazionali potrebbe non essere sufficiente per salvaguardare le banche dal default sovrano.

Personalmente sono convinta che l'efficienza del sistema bancario e la sua capacità di impattare positivamente sull'economia degli stati abbia bisogno di alcune condizioni imprescindibili: tutti gli organismi preposti alla vigilanza sulle banche devono svolgere un monitoraggio costante ed efficace sulle loro attività ed intervenire tempestivamente quando riscontrano situazioni potenzialmente dannose per l'intero sistema.

La riduzione dei rischi bancari quindi è stata ampiamente posta in essere fino ad oggi, ma a ciò deve necessariamente essere contrapposta una condivisione degli stessi. Inoltre, come sottolineato dal Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco nelle Conclusioni finali della Relazione annuale 2017, l'imposizione di tempi troppo ristretti per la riduzione dei prestiti deteriorati può danneggiare un Paese come l'Italia in cui le tempistiche di recupero dei crediti sono molto ampie; a fronte di tale impegno perciò è necessario porre in essere un meccanismo immediato di condivisione dei rischi in grado di infondere fiducia nei risparmiatori.

Perciò, sembrerebbe legittimo pretendere che ove si proceda alla riduzione dei rischi bancari, processo che ha da un lato rende maggiormente solide le banche mediante una loro più elevata patrimonializzazione, ma dall'altro causa effetti non trascurabili sull'economia reale del Paese, si

²¹⁴ Cfr. Visco, "The future of European government bonds market banks' sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns", BI, 2015.

²¹⁵ Il Meccanismo europeo di stabilità (MES), detto anche Fondo salva-Stati (European Stability Mechanism), è un'organizzazione internazionale a carattere regionale nata come fondo finanziario europeo per la stabilità finanziaria della zona euro.

attui allo stesso tempo un meccanismo europeo di condivisione dei rischi; solo in tal modo si riuscirebbe a controbilanciarne gli effetti negativi, mantenendo quindi la fiducia nel settore bancario. Dallo studio empirico svolto, si può notare che le banche G-SII non sono influenzate negativamente dall'attuazione dell'EDIS e tantomeno alimentano il rischio sistemico dopo l'attuazione; è stato dimostrato invece che le banche hanno migliorato la loro posizione finanziaria diminuendo la scorta di crediti deteriorati dai propri bilanci, aumentando i requisiti prudenziali e di conseguenza diminuito i rischi. Negli ultimi anni il settore bancario dell'area dell'euro ha continuato a ridurre il proprio livello di rischio, beneficiando degli sviluppi positivi macroeconomici nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro e dall'attuazione di numerose riforme sia a livello dell'UE che a livello nazionale.

Viene esaminato empiricamente il livello di rischio di un campione di banche dell'area dell'euro G-SII selezionate dall'Autorità bancaria europea nelle sue valutazioni annuali. A tal fine, il sistema di monitoraggio della rischiosità bancaria proposto dall'EBA (2015) è stato utilizzato applicando indicatori di rischio, punteggi e pesi. Nel complesso, questa valutazione suggerisce una ridotta rischiosità delle banche campione dopo l'attuazione della direttiva 2014/49/UE e delle riforme nazionali ed europee. Persistono differenze tra i paesi dell'area dell'euro, ma dipendono in parte dall'insieme di indicatori di rischio utilizzati dall'autorità di regolamentazione.

Una volta che l'EDIS diventa un sistema a responsabilità condivisa a livello dell'unione bancaria, il profilo di rischio di una singola banca è determinato rispetto a tutte le banche dell'unione bancaria. In questo modo l'EDIS sarà globalmente neutrale in termini di costi per le banche e gli SGD nazionali e sarà più semplice determinare i profili di rischio delle banche nella fase di costituzione del Fondo di assicurazione dei depositi. Un sistema comune ha maggiori probabilità di essere neutro nel tempo per le finanze pubbliche rispetto ai sistemi nazionali perché i rischi sono più diffusi e i contributi privati sono prelevati da un pool molto più ampio di enti finanziari.

A conclusione di questo elaborato è evidente l'esigenza di un sistema di garanzia europeo di assicurazione dei depositi, la cui costruzione costituisce attualmente una priorità. Attendere ulteriormente prima di giungere alla sua creazione potrebbe arrecare gravi danni, vista la vulnerabilità dei sistemi nazionali mostrata dinanzi a shock di portata locale.

Il completamento dell'Unione bancaria attraverso la costruzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi costituisce quindi uno strumento essenziale e non più procrastinabile per l'attuazione delle riforme europee in materia finanziaria degli ultimi anni.

La recente comunicazione della Commissione del 2017, costituisce senza dubbio un valido strumento per stimolare gli Stati membri e consentire agli stessi di poter uscire dal torpore degli ultimi anni; dall'altro lato però rischia di snaturare il progetto iniziale, passando da un sistema unico europeo

destinato a garantire una copertura completa dei sistemi nazionali ad un meccanismo ancora non chiaro di semplice coassicurazione, seppur in grado di fornire maggiori garanzie ai depositanti.

Il terzo pilastro deve essere realizzato in breve tempo e per la sua creazione non sembra ammissibile attendere un'ulteriore riduzione dei rischi bancari, tanto più se nella prima fase di costruzione dell'EDIS, la fase di riassicurazione, non vi sarà alcuna condivisione di rischi.

APPENDICE 1²¹⁶

Metodi per calcolare le ponderazioni del rischio aggregato (ARW) e stabilire le classi di rischio

A) metodo della segmentazione (metodo bucket)

Nel metodo della segmentazione, un numero fisso di segmenti dovrebbe essere definito per ogni indicatore di rischio impostando limiti superiori e inferiori per ciascun segmento. Il numero di segmenti per ciascun indicatore di rischio dovrebbe essere di almeno due. I segmenti dovrebbero riflettere i diversi livelli di rischio presentati dagli enti membri (es. rischio alto, medio, basso), valutati sulla base di indicatori specifici.

In seguito, deve essere assegnato a ciascun segmento un punteggio di rischio individuale (IRS). Se il valore dell'indicatore di rischio è maggiore (minore) del limite (inferiore) superiore del segmento più alto (basso), deve essere assegnato l'IRS del segmento più alto (più basso).

I limiti dei segmenti si determinano su base relativa o su base assoluta: quando si utilizza la base relativa, gli IRS di enti membri dipendono dalla loro posizione di rischio relativo nei confronti di altri enti (dove gli enti sono distribuiti in modo equo tra segmenti di rischio), il che significa che gli enti con profili di rischio simili possono essere collocati in diversi segmenti; quando si utilizza la base assoluta, i limiti sono determinati in modo da riflettere la rischiosità di un indicatore specifico, in questo caso tutti gli enti possono finire nello stesso segmento se hanno un livello simile di rischiosità.

Per ogni indicatore di rischio i limiti dei segmenti determinati su base assoluta dovrebbero assicurare che ci sia sufficiente e significativa differenziazione degli enti membri. La calibrazione dei limiti dovrebbe tener conto, se disponibili, dei requisiti normativi applicabili agli enti membri e dei dati storici sui valori dell'indicatore. Il DGS dovrebbe evitare di calibrare i confini in modo tale che tutti gli enti membri, pur rappresentando differenze significative nell'area misurata da un particolare indicatore di rischio, sarebbero classificati nello stesso segmento.

²¹⁶ La fonte utilizzata per l'Appendice 1 è EBA, "Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi", 2015.

Per ogni indicatore di rischio, gli IRS assegnati a segmenti dovrebbero variare da 0 a 100, dove 0 indica il rischio più basso e 100 quello più alto.

Ogni IRS per un ente “i” dovrebbe essere moltiplicato per una ponderazione dell’indicatore (IW_j) assegnata a un indicatore di rischio specifico. Dovrebbe quindi essere sommata a un punteggio di rischio aggregato (ARS_i) con una media aritmetica.

Le ponderazioni assegnate a ciascun indicatore “i” (IW_j) dovrebbero essere identiche per tutti gli enti e calibrate utilizzando una valutazione prudenziale e/o dati storici riguardanti i dissesti degli enti.

Il punteggio di rischio aggregato (ARS_i) per l’ente “i” dovrebbe essere calcolato per ciascun ente secondo la formula: $ARS_i = \sum_{j=1}^n IW_j * IRS_j$

dove $\sum_{j=1}^n IW_j = 100\%$ e

$IRS_j = IRS_{X_j}$ per alcuni X in $\{A, B, \dots, M\}$ (ossia il segmento corrispondente all’indicatore A_j)

Ogni ARS_i dovrebbe avere una corrispondente ponderazione del rischio aggregato (ARW_i), che dovrebbe essere utilizzata per calcolare il contributo di un singolo ente membro (C_i).

L’ARW può essere calcolata tramite un metodo della segmentazione, dove gli intervalli per gli ARS sono definiti in modo tale da corrispondere a una particolare classe di rischio e ARW.

Esempio:

Classe di rischio	Limiti del punteggio di rischio aggregato (ARS)	Ponderazione del rischio aggregato (ARW)
1	$a_1 \leq a_2$	ARW_1
2	$a_3 \leq a_4$	ARW_2
3	$a_5 \leq a_6$	ARW_3
...

Il numero di classi di rischio dovrebbe essere proporzionato al numero e alla varietà degli enti membri del DGS. Tuttavia, il numero delle classi di rischio dovrebbe essere perlomeno pari a quattro. Ci dovrebbe essere quantomeno una classe di rischio per gli enti membri con un rischio medio, almeno una classe di rischio per i membri a basso rischio, e almeno due classi di rischio per gli enti ad alto rischio.

Esempio:

Classe di rischio	Limiti per l’ARS	ARW
1	<40	75%
2	$\leq 40 - 55 <$	100%
3	$\leq 55 - 70 <$	125%
4	≥ 70	150%

B) metodo progressivo (metodo sliding scale)

Nel metodo sliding scale, per ciascun ente, un punteggio di rischio individuale (IRS_j) sarà calcolato per ciascun indicatore di rischio A_j. Ciascun indicatore dovrebbe avere un limite superiore e un limite inferiore, a_j e b_j definiti. La determinazione dei limiti inferiore e superiore dovrebbe assicurare che ci sia sufficiente e significativa differenziazione di enti membri. La calibrazione di tali limiti dovrebbe tener conto, se disponibili, dei requisiti normativi applicabili agli enti membri e dei dati storici sui valori dell'indicatore.

Quando un valore dell'indicatore più elevato indica un ente più rischioso e l'indicatore supera il limite superiore, l'IRS_j sarà un valore fisso pari a 100. Analogamente, quando il valore dell'indicatore è inferiore al limite inferiore, l'IRS_j sarà pari a 0. Allo stesso modo, quando un indicatore più basso indica un ente più rischioso e l'indicatore è inferiore al limite superiore, l'IRS_j rappresenterà un valore fisso pari a 100. Parimenti, quando il valore dell'indicatore è superiore al limite inferiore, l'IRS_j sarà pari a 0. Se il valore dell'indicatore si attesta nei limiti definiti, l'IRS_j si situerà tra 0 e 100.

Ogni IRS_j ha una ponderazione per il rischio predeterminata che viene utilizzata per il calcolo del punteggio di rischio aggregato per ciascun ente "i" (ARS_i).

In questo modello l'ARS_i sarà sempre un valore compreso tra 0 e 100.

Esempio:

Indicatore di rischio	Ponderazione dell'indicatore	Limite superiore	Limite inferiore	Punteggi di rischio individuali (ARS)
Indicatore A ₁	IW ₁	a ₁	b ₁	IRS ₁
Indicatore A ₂	IW ₂	a ₂	b ₂	IRS ₂
...
Indicatore A _n	IW _n	a _n	b _n	IRS _n

dove $\sum_{j=1}^n IW_j = 100\%$

Per ogni indicatore di rischio A_j, il relativo valore corrisponderà ad un punteggio finale IRS_j.

$$\text{IRS}_j = \begin{cases} 100 & \text{se } A_j > a_j \\ 0 & \text{se } A_j < b_j \\ \frac{A_j - b_j}{a_j - b_j} \times 100 & \text{se } b_j \leq A_j \leq a_j \end{cases} \quad \text{dove } j=1, \dots, n$$

oppure

$$\text{IRS}_j = \begin{cases} 0 & \text{se } A_j > a_j \\ 100 & \text{se } A_j < b_j \\ \frac{a_j - A_j}{a_j - b_j} \times 100 & \text{se } b_j \leq A_j \leq a_j \end{cases} \quad \text{dove } j=1, \dots, n$$

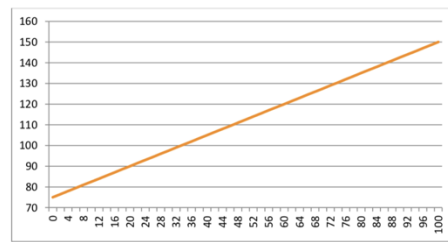
Il punteggio di rischio aggregato (ARS_i) sarà calcolato come $\text{ARS}_i = \sum_{j=1}^n \text{IW}_j * \text{IRS}_j$

L' ARS_i potrebbe essere tradotto in una ponderazione del rischio aggregato (ARW_i) utilizzando il metodo progressivo basato su una formula lineare o esponenziale.

Esempio di formula lineare che può essere utilizzata per tradurre l' ARS_i nella ARW_i :

$$\text{ARW}_i = \beta + (\alpha - \beta) * \frac{\text{ARS}_i}{100}$$

In questo metodo, l' ARW_i associato all' ARS_i è lineare, con un limite superiore (α) e inferiore (β). il grafico sottostante illustra l'andamento lineare della formula suggerita.

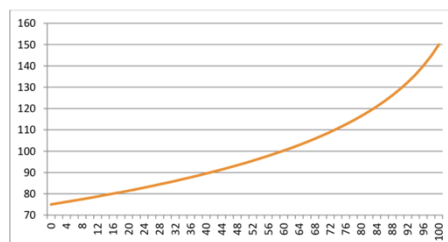


La seguente formula esponenziale può essere utilizzata per tradurre l' ARS_i nell' ARW_i :

$$\text{ARW}_i = \beta + (\alpha - \beta) * \left(1 - \log_{10} \left(10 - 9 * \left(\frac{\text{ARS}_i}{100} \right) \right) \right)$$

In questo metodo, l' ARW_i associato all' ARS_i è esponenziale, con un limite superiore e inferiore.

Il grafico seguente illustra l'andamento non lineare della formula suggerita in modo che vi sia un elevato aumento del contributo quando un ente è posizionato nella parte alta della scala di rischio. Questa formula presenta un incentivo più forte per gli enti ad avere un punteggio di rischio più basso, rispetto a un metodo lineare. il metodo di calcolo può includere anche i metodi non lineari diversi da quello logaritmico di cui al presente allegato.



APPENDICE 2²¹⁷

Metodi di misurazione dei risk weighted assets (RWA)

A. Metodo standardizzato

Nell'approccio standard, l'ammontare di capitale richiesto su un prestito di un euro a privati privi di valide garanzie può ridursi o aumentare in funzione del rating che il cliente riceve da una o più agenzie per la valutazione esterna del merito di credito. Queste possono essere agenzie di rating oppure altre istituzioni riconosciute dalle autorità di vigilanza nazionali. Per poter essere abilitate devono soddisfare un insieme di requisiti minimi in materia di indipendenza, trasparenza e coerenza dei criteri di rating. A rating migliori si associano pesi minori nel calcolo dei risk-weighted asset; inoltre, come nell'Accordo di Basilea del 1988, diverse categorie di controparti comportano scale di ponderazione diverse. La formula che viene utilizzata in questo approccio è la seguente:

$$RWA = \sum_{i=1}^n ESP_i * POND_i * CCF_i.$$

Tabella 17.

	AAA	AAA-	AA+	AA	AA-	A+	A	A-	BBB+	BBB	BBB-	BB+	BB	BB-	B+	B	B-	Sotto B	Senza rating	Scaduti
Imprese	20%			50%			100%						150%			100%				
Soggetti sovrani	0%			20%			50%						100%			150%	100%			
Banche	20%			50%			100%						150%			50%	150%			
Banche, in base al Paese di residenza	20%			50%			100%						150%			100%				
Retail	75%																			
Mutui ipotecari su immobili residenziali	35%																			
mutui ipotecari su immobili non residenziali	Da 100% a 50%, a scelta delle Autorità di vigilanza nazionali																			

Nella tabella 17 le righe indicano le diverse classi di prenditori (identificate da Basilea II) più alcune specifiche tipologie di prestiti; le colonne indicano i diversi rating che potrebbero venir assegnati a una controparte.

Le esposizioni verso imprese sprovviste di rating (cioè per le quali non esiste un rating emesso dalle agenzie abilitate) vengono di norma ponderate al 100%. In secondo luogo, i prestiti scaduti (cioè quelli per cui sia intervenuto un ritardo superiore ai 90 giorni su un qualsiasi rimborso di interessi o capitale) vengono normalmente ponderati al 150% (come per le classi di rating peggiori), dato che un ritardato pagamento è indice di difficoltà da parte del debitore.

²¹⁷ La fonte utilizzata per l'Appendice 2 è Andrea Resti., Andrea Sironi., "Rischio e valore nelle banche", Egea, 2008.

Per quanto riguarda le esposizioni verso banche, esse possono essere ponderate in due modi diversi: possono essere classificate sulla base del rating della banca che riceve il prestito, oppure del rating del Paese in cui la banca stessa ha sede.²¹⁸

I crediti retail costituiscono una categoria a parte, diversa dai finanziamenti alle imprese; tali prestiti sono quasi certamente privi di rating, ma in virtù del fatto che sono altamente frazionati (quindi garantiscono una buona diversificazione del rischio) ricevono un coefficiente di ponderazione ridotto al 75%. Inoltre, i crediti assistiti da ipoteca su un immobile di prima abitazione ricevono un coefficiente ridotto (che scende al 35%), mentre nel caso di ipoteca su altre tipologie d'immobile viene lasciata facoltà alle Autorità dei singoli Paesi di ridurre la ponderazione fino al 50%, a patto che i relativi cespiti siano soggetti a un limitato rischio di oscillazione del prezzo.

I coefficienti patrimoniali della tabella si riferiscono a esposizioni non garantite. In realtà, l'approccio standard contempla la possibilità di ridurre il requisito di capitale acquisendo opportune garanzie reali. Esistono due approcci:

- l'approccio semplificato (simple);
- l'approccio integrale (comprehensive).

Il metodo semplificato si applica a un preciso elenco di garanzie reali di tipo finanziario (contante, oro, titoli di debito, alcuni tipi di azioni quotate e le quote di fondi comuni che investano esclusivamente nelle attività ora elencate). La porzione di esposizione coperta da una garanzia reale valida viene ponderata usando il coefficiente proprio della garanzia (es. il coefficiente valido per gli Stati sovrani e si tratta di titoli di Stato) anziché quello del debitore (ponderazione minima del 20% perché gli strumenti finanziari sono anche soggetti a rischio di mercato, che può ridurre il valore indipendentemente dal merito creditizio dell'emittente).

Nel metodo integrale, che vale anche per tutte le altre azioni quotate, nessun requisito patrimoniale è richiesto sulla porzione di esposizione assistita da una garanzia valida; nel calcolare questa porzione, il valore della garanzia deve essere ridotto utilizzando uno "scarto prudenziale" (haircut) che riflette il rischio che il valore di mercato dello strumento finanziario possa ridursi durante la vita del prestito. Gli haircut, che riflettono quindi il rischio di mercato, sono più severi per i titoli (come obbligazioni con elevata Duration) per i quali gli effetti della volatilità dei fattori di mercato sono più marcati.

Tra gli strumenti di attenuazione del rischio, l'Accordo accoglie anche le garanzie personali e i derivati creditizi (purché emessi da Stati o altri enti pubblici, banche, istituzioni finanziarie con rating

²¹⁸ Le autorità nazionali scelgono uno dei due trattamenti, e tale scelta viene applicata in modo omogeneo da tutti gli intermediari operanti in quel Paese. La Banca d'Italia ha optato per il regime basato sul rating del Paese in cui la banca ha sede. (Banca d'Italia, titolo II, capitolo 1, 2016).

pari almeno a A-). In presenza di simili garanzie, il coefficiente di ponderazione del debitore viene sostituito da quello del garante, che di norma conduce a un requisito patrimoniale più ridotto.

B. Metodo IRB (internal rating based approach) basato sui rating interni

Le banche che fanno richiesta di essere ammesse a utilizzare l'approccio dei rating interni, sono responsabili per la stima del grado di rischio associato a ogni singolo prestito, e al portafoglio crediti nel suo complesso.

L'Accordo individua sei grandi driver di rischio suscettibili di determinare l'entità delle possibili perdite future su un credito. Essi sono:

1. Il rischio di insolvenza, misurato attraverso la probabilità di default (PD) a un anno, misurata dal sistema di rating della banca;
2. il rischio di recupero, misurato attraverso la loss given default (LGD), percentuale di perdita in caso di default;
3. il rischio di esposizione, legato al fatto che l'exposure at default (EAD) può differire da quella corrente;
4. il rischio di downgrading (retrocessione) per i prestiti con più lunga scadenza. il rischio di downgrading cresce con la maturity (M) di un finanziamento;
5. se viene misurato il rischio a livello di portafoglio, si deve analizzare la granularità delle esposizioni detta anche "name concentration" (concentrazione sui nomi), è la tendenza ad erogare pochi gradi fidi, o un elevato numero di finanziamenti di importo limitato;
6. un'altra dimensione da analizzare a livello di portafoglio è la correlazione tra prenditori. essa sarà più elevata se la banca eroga credito a debitori concentrati nella stessa area geografica o in pochi settori di attività; sarà più modesta se la banca presta a debitori ben diversificati e le cui sorti appaiono relativamente indipendenti.

I primi 4 fattori rappresentano i parametri fondamentali che un sistema di rating deve misurare. A seconda del grado di sofisticazione raggiunto dai loro modelli, le banche potranno essere ammesse a utilizzare due distinti approcci:

- Approccio di base (foundation), dove le banche potranno stimare con proprie metodologie interne solo la PD dei debitori, facendo a valori prefissati dalle Autorità per la LGD, EAD e Maturity.
- Approccio avanzato (advanced), dove alle banche sarà consentito misurare tutti e quattro i fattori con metodologie proprie, di cui andranno comunque dimostrate l'efficacia e la solidità.

Alle banche, non verrà concesso in nessun caso di misurare granularità e correlazione del proprio portafoglio di prestiti; perché risulteranno fissate su livelli standard decisi dalle autorità e identici per qualunque banca assoggettata all'Accordo.

Le attività ponderate per il rischio (RWA) sono calcolate secondo la formula: $RWA = 12,5 * \sum_{i=1}^n k_i * EAD_i$

$$\sum_{i=1}^n k_i * EAD_i$$

La determinazione delle attività ponderate per il rischio con riferimento a una data esposizione dipende dalle stime di PD, dai valori regolamentari o dalle stime interne di LGD e EAD (a seconda del metodo IRB adottato) e, in alcuni casi, della scadenza effettiva M.

PD e LGD sono espresse sotto forma di numero decimale, mentre EAD è misurata in valori assoluti.

k rappresenta il requisito patrimoniale ed è determinato:

$$K = 1,06 * LGD * \{ N [(1 - R)^{-0,5} * G (PD) + (R / (1 - R))^{0,5} * G (0,999)] - PD \} * [1 + (M - 2,5) * b] / (1 - 1,5 * b) \quad (2)$$

dove:

- Ln rappresenta il logaritmo naturale
- N (x) rappresenta la funzione di distribuzione cumulativa di una variabile casuale normale standard (ossia, la probabilità che una variabile casuale normale con media 0 e varianza 1 sia inferiore o uguale a x).
- G (z) indica la funzione di distribuzione cumulativa inversa di una variabile casuale normale standard (ossia, il valore di x tale per cui $N(x) = z$).
- R rappresenta la correlazione ed è calcolata come segue:

$$R = 0,12 * [1 + \text{EXP} (-50 * PD)] \quad (3)$$

- b rappresenta l'aggiustamento in funzione della scadenza ed è calcolato come segue

$$b = [0,11852 - 0,05478 * \text{Ln} (PD)]^2 \quad (4)$$

Se $PD = 0$ allora $RWA = 0$

BIBLIOGRAFIA

- Acharya e Steffen, “the greatest carry trade ever understanding Eurozone bank risks”, *Journal of Financial Economics*, Elsevier, 2015.
- Alessandro Galiani, “L’idea di Scholz per completare l’unione bancaria”, https://www.agi.it/economia/eurozona_scholz_unione_bancaria-6496429/news/2019-11-06/, 2019.
- Alessi e Detken, “Quasi real-time early warning indicators for costly asset price boom/bust cycles: a role for global liquidity”, *European journal of political economy*, 2011.
- Andrea Miglionico, “Crediti deteriorati, regolazioni a confronto”, Utet Giuridica, 2018.
- Anginer, “How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis”, *Journal of Banking & Finance* vol. 48, 2014.
- Annamaria Viterbo, “La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact”, Giuffrè Editore, 2012.
- Art. 87 CRD IV (Capital Requirements Directive IV) Direttiva 2013/36/EU; art. 429 CRR (Capital Requirements Regulation: Regolamento UE 575/2013).
- Asli Demirguc-Kunt and Harry Huizinga, “Market Discipline and Deposit Insurance”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, issue 2, pg. 375-399, 2004.
- Banca d’Italia, “il bilancio degli intermediari IFRS diversi dagli intermediari bancari”, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/disposizioni-banche-ifrs/Provvedimento-intermediari-IFRS-aggiornamento-2018.pdf>, 2017.
- BCE, “Addendum to the ECB guidance to banks on non-performing loans: Supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures”, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.npl_addendum_201803.en.pdf, 2018.
- BCE, “Asset quality review, phase 2”, Manual BCE, 2014.
- BCE, “ECB announces further steps in supervisory approach to stock of NPLs”, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180711.it.html>, 2018.
- BCE, “ECB announces further steps in supervisory approach to stock of NPLs”, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180711.en.html>, 2018.
- BCE, “Guidance to banks on non-performing loans”, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.en.pdf, 2017.
- BCE, “Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL)”, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.it.pdf, 2017.

- BCE, “Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL)”, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.it.pdf, 2017.
- BCE, “Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza 2018”, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/html/ssm.ar2018~927cb99de4.it.html#toc1>, 2019.
- BCE, “Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs”, 2016.
- BCE, “Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs”, 2017.
- BCE, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/ra/html/ssm.ra2020~a9164196cc.it.html#toc1>, 2019.
- Becker e Ivashina, “Financial repression in the European sovereign debt crisis”, *Review of Finance*, Volume 22, Issue 1, 2017.
- Behn, M., Haselmann, R., Vikrant, Vig., “The limits of model-based regulation”, *European Central Bank Working Papers*, 2016.
- Bénassy et al., “How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area”, *Vox CEPR’s Policy Portal*, 2018.
- Bernet e Walter, “Design, structure and implementation of a modern deposit insurance scheme”, https://www.suerf.org/docx/s_6547884cea64550284728eb26b0947ef_2437_suerf.pdf, 2009.
- BI- “Nota di approfondimento sui risultati dello stress test Europeo del 2016”, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/stress-test-2016/index.html>, 2016.
- BI, “Risks and challenges of complex financial instruments: An analysis of SSM banks”, *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Paper no. 417, 2017.
- BI, “Risks and challenges of complex financial instruments: an analysis of SSM banks”, 2017.
- BIS, “Explanatory note on the minimum capital requirements for market risk”, 2019.
- BIS, “Global systemically important banks: revised assessment methodology and the higher loss absorbency requirement”, 2018
- BIS, “Instructions for the end-2018 G-SIB assessment exercise, 2019.
- BIS, “Minimum capital requirements for market risk”, 2019.
- BIS, “The regulatory treatment of sovereign exposures”, discussion paper, 2017.
- BIS, “The regulatory treatment of sovereign exposures”, discussion paper, 2017.
- Carmassi, Dobkowitz, Evrard, Parisi, Silva e Wedow, “Completing the banking union with a European deposit insurance scheme: who is afraid of cross-subsidisation?”, *Occasional Paper Seeries*, No 208, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op208.en.pdf>, 2018.

- Carmenthesister, “ZH- nuovo piano di unione bancaria del ministro delle finanze tedesco per salvare l’UE (e Deutsche Bank)”, <http://vocallestero.it/2019/11/07/zh-nuovo-piano-di-unione-bancaria-del-ministro-delle-finanze-tedesco-per-salvare-lue-e-deutsche-bank/>, 2019.
- CE-Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi, “Risultati delle valutazioni ex-post, della consultazione delle parti interessate e delle valutazioni d’impatto”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0586> , 2015.
- CE, “Commission staff working document, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank”. first progress report on the reduction of non-performing loans in Europe. COM(2018) 37 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180118-non-performing-loans-staff-working-document_en.pdf, 2018.
- CE, “Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Completing the Banking Union”, COM (2017) 592 final, 2017.
- CE, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme”, COM (2015) 586 final, 2015/0270(COD), 2015.
- CE, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “Verso il completamento dell’Unione bancaria”, COM (2015) 587 final, 2015.
- CEPR, “Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform”, https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=91,2018.
- Consob, “La crisi del debito sovrano del 2010-2011”, <http://www.consob.it/web/investor-education/crisi-debito-sovrano-2010-2011>.
- Council of the European Union, “Action plan to tackle non-performing loans in Europe”, 2017.
- Council of the European Union, “Action plan to tackle non-performing loans in Europe”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>, 2017.
- Council of the European Union, “Report of the FSC subgroup on non-performing loans”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9854-2017-INIT/en/pdf>, 2017.
- Crosignani, “Why are banks not recapitalized during crises?”, <https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/wp/esrb.wp57.en.pdf?ca5574f88381ada54c809043023bede9>,2017.

- De Marco e Macchiavelli, “The political origin of home bias: The case of Europe”, <https://www.federalreserve.gov/econresdata/feds/2016/files/2016060pap.pdf>, 2016.
- Diamond e Dybvig, “Banks run, Deposit insurance, and Liquidity”, *The Journal of Political Economy*, 1983.
- Direttiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. “gazzetta ufficiale dell’unione europea”, L 173/149.
- Dutch Presidency note on “Strengthening the banking union and the regulatory treatment of banks’ sovereign exposures”, prepared for the informal ECOFIN meeting of 22 April 2016.
- EBA 2015, “Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai DGS”, EBA/GL/2015/10.
- EBA, “EU-wide stress test methodological note”, 2018.
- EBA, “Global systemically important institutions’ (G-SIIs) data disclosure exercise”, <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/global-systemically-important-institutions/2018>, 2018.
- EBA, “Guidelines on disclosure of non-performing and forborne exposure”, EBA/GL/2018/10, 2018.
- EBA, “Guidelines on management of non-performing and forborne exposures”, EBA/GL/2018/06, 2018.
- EBA, “Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes”, EBA/GL/2015/10, 2015.
- EBA, “Large institutions with a leverage ratio exposure measure above 200bn”, EUR interactive tool, https://tools.eba.europa.eu/interactive-tools/gsii/2018/gsii_2018_visualisation_page.html, 2019.
- EBA, “Orientamenti sulla gestione di esposizioni deteriorate e oggetto di concessioni”, https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2668883/0f53b86c-9ca5-4099-9f08-a67940be7d39/EBA%20BS%202018%20358%20Final%20report%20on%20GL%20on%20NPE_FBE_IT.pdf?retry=1, 2018.
- EC, “Commission Delegated Regulation (EU) 2016/1450 of 23 May 2016 supplementing Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards specifying the criteria relating to the methodology for setting the minimum requirement for own funds and eligible liabilities, C/2016/2976, 2016.
- EC, “Towards the completion of the Banking Union”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2015) 587 final, 2015.

- EP, “European deposit insurance scheme completing the banking union”, briefing EU legislation in progress, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/579090/EPRS_BRI%282016%29579090_EN.pdf, 2016.
- EP, JD, “European Deposit Insurance Scheme (EDIS)”, legislative train, 5 deeper and fairer economic and monetary union, [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-jd-european-deposit-insurance-scheme-\(edis\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-jd-european-deposit-insurance-scheme-(edis)), 2019.
- Erica Li, Livdan e Zhang, “Anomalies”, *The review of financial studies*, 2009.
- ESRB, “Macroprudential approaches to non-performing loans”, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report190128_macroprudentialapproachestononperformingloans.en.pdf 2019.
- ESRB, “Report on the regulatory treatment of sovereign exposures”, <https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/esrbreportregulatorytreatmentsovereignexposures032015.en.pdf>, (2015).
- Fecht e Weber, “What We Can Learn from the Introduction of Blanket Deposit Guarantees in Germany 2008 about the Benefits of EDIS”, <https://www.ifo.de/publikationen/2019/zeitschrift-einzelheft/ifo-dice-report-12019-spring-deposit-insurance>, 2019.
- FITD, “Annual Report 2015”, https://www.fitd.it/Pubblicazioni/Relazioni_annuali.
- Francesca Arnaboldi “Risk and Regulation in Euro Area Banks”, Palgrave Macmillan ,2019.
- Francesco Capriglione, “La problematica dei crediti deteriorati”, *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 2/2019-supplemento n.2, http://www.fondazionecapriglione.luiss.it/2019_02_RTDE_supplemento_2.pdf, 2019.
- Francesco Capriglione, “Manuale di Diritto Bancario e Finanziario”, CEDAM, 2015.
- FSB, “Principles on loss-absorbing and recapitalization capacity of G-SIBs in resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) term sheet, 2015.
- Gennaioli , “Sovereign default, domestic banks, and financial institutions”, *The Journal of Finance* ,2014.
- Giuseppe Boccuzzi, “I rapporti tra sistemi di garanzia dei depositanti e autorità di vigilanza nell’esperienza italiana e internazionale”, Working paper n.9, Banca d’Italia, 2005.
- Giuseppe Vulpes, “L’impiego di “early warning systems” per la previsione delle crisi bancarie. Un’applicazione agli indicatori del Fondo Interbancario di Tutela dei depositi”, *Fondo interbancario di tutela dei depositi*, 1999.

- Giuseppe Zito, “Banche solide oppure a rischio? il risultato cambia secondo il metodo di analisi”, https://fchub.it/wp-content/uploads/2018/05/banche_solide.pdf, FCHUB, 2017.
- Goodhart, C. “The Basel Committee on Banking Supervision. A History of the Early Years 1974-1997”, Cambridge university Press, 2011.
- Horvath, “Determinants and valuation effects of the home bias in European banks’ sovereign debt portfolios”, CEPR, 2015.
- Isabella Bufacchi e Luca Davi, “Npl, in Europa questa volta l’allarme arriva dalla Germania”, Il Sole 24 ore, 2019.
- J. Weidmann, “Stop Encouraging Banks to Load up on State Debt”, Financial Times, 2013;
- Jean-Claude Juncker, “Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa”, Commissione Europea, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf, 2015.
- Konstantin Milbradt, Level 3 Assets: Booking Profits and Concealing Losses, *The Review of Financial Studies*, Volume 25, Issue 1, January 2012, Pages 55–95, <https://doi.org/10.1093/rfs/hhr112>
- Korte e Steffen, “A sovereign subsidy: zero risk weights and sovereign risk spillovers”, <https://voxeu.org/article/sovereign-subsidy-zero-risk-weights-and-sovereign-risk-spillovers>, 2014.
- Laeven, “Bank Risk and Deposit Insurance”, The World Bank Economic Review, Volume 16,2002.
- Lagarde, “the Euro Area: Creating a stronger economic ecosystem”, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/28/sp032819-the-euro-area-creating-a-stronger-economic-ecosystem> , 2019.
- Lanotte e Tommasino, “Recent developments in the regulatory treatment of sovereign exposures”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), 326. (2016).
- Lanotte, M., G. Manzelli, A.M. Rinaldi, M. Taboga and P. Tommasino, “Easier Said than Done? Reforming the Prudential Treatment of Banks’ Sovereign Exposures”, Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), 326. (2016).
- Lucia Piergiovanni, “La rischiosità dell’attivo bancario europeo e americano; Risk-weighted Assets (RWA) a confronto”, <https://www.finriskalert.it/?p=1731>, FinRisk Alert, 2014.
- Luisa Carpinelli et al. “La gestione dei crediti deteriorati: un’indagine presso le maggiori banche italiane”, Questioni di Economia e Finanza 311, Banca d’Italia,2016.
- Manuela de Cesare et al. “DGS and depositor preference: implications in light of the upcoming reforms at an EU level”, Interbank deposit protection fund, 2013.

- Mario Draghi, “One years of ECB Banking Supervision. Speech at the ECB Forum on Banking Supervision”, 2015.
- Merton, “An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees. An application of modern option pricing theory”, *Journal of Banking & Finance* 1, 1977.
- Orlandi, J., Raponi, J., Zito, G., 2016, “The other side of the rules: an alternative way to look at the 2014 Comprehensive Assessment”, *Rivista Bancaria – Minerva Bancaria* nel volume n. 4-5 del 2017.
- PE, “Completing the banking Union”, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/574392/IPOL_IDA\(2019\)574392_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/574392/IPOL_IDA(2019)574392_EN.pdf), 2019.
- PE, “Direttiva 2014/49/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sui sistemi di garanzia dei depositi”, *Official Journal of the European Union*, L 173/149, 2014.
- Resti. A e Sironi. A, “Rischio e valore nelle banche”, Egea, 2008.
- Reuters, “EU deposit insurance vanishes from EU leaders’ draft conclusions”, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-banks-deposits/eu-deposit-insurance-vanishes-from-eu-leaders-draft-conclusions-idUSKBN0U11LV20151218>, 2015.
- Roberto Ruozi, “Le crisi bancarie”, Egea S.p.A, 1995.
- Saka, “Domestic banks as lightning rods? Home bias during the Eurozone crisis”, <https://econpapers.repec.org/paper/eiqeileqs/122.htm>, 2017.
- Senato della Repubblica, “sistema europeo di assicurazione dei depositi e completamento dell’Unione bancaria”, Documentazione per le Commissioni Esame di atti e documenti dell’unione Europea, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00960920.pdf>, 2016.
- Sironi, “The evolution of banking regulation since the financial crisis: a critical assessment, Baffi Carefin Centre Research Paper No. 2018-103, 2018.
- Uhlig, “Sovereign default risk and banks in a monetary union”, NBER Working Paper No. 1934, 2014
- Veron, “Sovereign concentration charges: a new regime for banks’ sovereign exposures”, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29602111, 2017.
- Visco I. “The future of European government bonds market banks’ sovereign exposures and the feedback loop between banks and their sovereigns”, Concluding remarks, Euro 50 Group meeting, Banca d’Italia, 2015.

SITOGRAFIA

- www.Consob.it
- data.imf.org
- orbis.bvdinfo.com
- www.borsaitaliana.it
- www.ilsole24ore.com
- www.investopedia.com
- eba.europa.eu
- www.bancaditalia.it
- eur-lex.europa.eu
- rivistabancaria.it
- www.fondazioneicapriglione.it
- www.ftd.it
- www.esrb.europa.eu
- ec.europa.eu
- www.europarl.europa.eu
- www.ecb.europa.eu
- www.bis.org
- www.repubblica.it
- www.gazzettaufficiale.it
- www.yahoofinance.it
- www.investing.com

SINTESI

LE SFIDE PER L'ATTUAZIONE DELL'EDIS: PROSPETTIVE DEI DIVERSI STATI MEMBRI, ANALISI EMPIRICA E PROFILI DI CRITICITÀ

L'idea di un'unione bancaria europea (UB) è ormai una delle grandi sfide che occupano lo scenario politico internazionale, sfida che però rende indispensabile un accordo comune che va a scavare in quel sentimento europeo che sempre più viene ad essere minacciato da forze politiche distanti. Dall'ultima crisi finanziaria, sono stati intrapresi molti lavori per rafforzare la capacità di rispondere alle difficoltà del sistema finanziario dell'area dell'euro.

Tuttavia, anche se le riforme sono state attuate da quando il meccanismo di risoluzione unico è stato creato nel luglio 2014 come parte dell'Unione Bancaria avviata nel 2012, il terzo pilastro dell'unione bancaria, vale a dire un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS), non è stato ancora completato. L'EDIS poggia sulla constatazione che l'attuale unione bancaria è incompleta, un'assicurazione comune viene ad essere considerata il terzo pilastro necessario per il completamento. Per evitare crisi sistemiche e contagio bancario, i fondi assicurativi nazionali non posseggono risorse adeguate. Un fondo comune invece avrebbe la capacità di assorbire espansi shock locali con il beneficio di redistribuire i suoi costi su una platea vasta con le ovvie economie di scala conseguenti. Se da un lato, la sua creazione, rende il sistema più solido, dall'altro va a riproporre un consolidato problema di moral hazard nel sistema bancario. Inoltre, il consenso necessario per convincere i paesi membri a condividere un rischio così pressante come quello bancario risulta difficile con paesi così distanti attualmente sulle politiche economiche. Infatti, esiste un profondo disaccordo, tra i membri dell'area dell'euro sulla direzione che dovrebbero prendere le riforme, tra cui i suoi due membri più grandi, Germania e Francia. La Francia (insieme ad altri membri, come l'Italia) ha chiesto ulteriori meccanismi di stabilizzazione e di condivisione dei rischi, nonché una governance e una responsabilità più forti a livello dell'area dell'euro. Al contrario, la Germania (insieme ad altri membri, come i Paesi Bassi) ritiene che i problemi dell'area dell'euro derivino principalmente da politiche interne inadeguate, che ulteriori strumenti di stabilizzazione e condivisione del rischio nell'area dell'euro potrebbero essere controproducenti e che veramente necessario è un'applicazione più severa delle norme fiscali e una maggiore disciplina di mercato.

I motivi per cui il sistema bancario dell'area dell'euro continua a rimanere fragile sono, in particolare, gli elevati stock di crediti deteriorati (NPL) in alcuni paesi, la valutazione delle attività di livello 3 e l'elevata esposizione di molte banche ai debiti dei propri governi. Si parte dalla proposta legislativa presentata dalla commissione europea nel novembre 2015 per l'introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) e si esamina il sistema di calcolo dei contributi basati sul rischio ai

sistemi di assicurazione dei depositi promossi dall'autorità bancaria europea (ABE). L'obiettivo è valutare se le preoccupazioni sollevate da alcuni Stati membri in merito all'onere della condivisione del rischio e al rischio morale nella prospettiva di introdurre un EDIS siano giustificate.

Nel primo capitolo sono stati analizzati i maggiori rischi e le principali sfide cui deve far fronte il sistema bancario dell'area dell'euro dalla crisi del 2007 fino ad oggi.

Una delle principali questioni che stanno ancora minando la solidità del sistema bancario dell'area dell'euro è la grande quantità di crediti deteriorati (NonPerformingLoans) sul bilancio delle banche. Non tutti i paesi sono stati colpiti allo stesso modo, ma i crediti deteriorati si sono accumulati, soprattutto in quegli Stati in recessione economica lunga o profonda. Gli NPL elevati, sia in termini di livello che di rapporti, rappresentano una sfida importante per vari motivi.

In primo luogo, i crediti deteriorati elevati riducono la redditività delle banche a causa dei costi amministrativi e dei costi di finanziamento più elevati per le banche. In secondo luogo, i crediti deteriorati rappresentano un rischio per la redditività delle banche, in quanto possono generare ripercussioni transfrontaliere negative e influire sulla percezione del mercato del settore bancario dell'UE.

Una delle massime priorità della vigilanza bancaria della Banca centrale europea (BCE) è affrontare il problema della qualità degli attivi. La BCE si concentra su questo aspetto dal 2014, con la valutazione approfondita imperniata su due pilastri principali: un esame della qualità degli attivi e una prova di stress. Una volta conclusa la valutazione approfondita, la vigilanza bancaria della BCE ha continuato a intensificare la propria attività di vigilanza sugli NPL.

Nel riesaminare le recenti misure normative adottate per affrontare il problema, vengono esaminate anche gli incentivi per le banche a gestire proattivamente i crediti deteriorati e le misure per prevenire l'ulteriore accumulo di crediti deteriorati nel futuro. A settembre 2016, la banca centrale europea ha pubblicato il suo primo inventario sulle pratiche di vigilanza nazionali e sui quadri giuridici relativi agli NPL, seguito da un aggiornamento un anno dopo. L'obiettivo della BCE era generalmente promuovere un ulteriore dialogo tra le parti per trovare soluzioni sostenibili agli elevati livelli di crediti deteriorati all'interno dell'UE. Il primo inventario è stato completato in collaborazione con otto autorità nazionali competenti (ANC) concentrandosi in particolare sulle migliori pratiche emergenti in giurisdizioni con livelli relativamente elevati di crediti deteriorati.

Gli orientamenti della BCE forniscono raccomandazioni alle banche e definiscono una serie di buone pratiche affrontando i principali aspetti riguardanti la strategia, la governance e le operazioni delle banche, che sono la chiave per risolvere con successo i crediti deteriorati.

La Commissione Europea ha annunciato nella sua "comunicazione sul completamento dell'unione bancaria" di ottobre 2017 un pacchetto completo di misure per affrontare la questione dei crediti deteriorati.

Il pacchetto della Commissione Europea (2018) stabilisce una tabella di marcia per ridurre ulteriormente i crediti deteriorati e rafforzare il sistema bancario dell'UE. In primo luogo, le banche sono tenute a mettere da parte risorse sufficienti quando i nuovi prestiti diventano deteriorati. Queste risorse non possono essere utilizzate per ulteriori investimenti, quindi creano incentivi adeguati per banche nella gestione iniziale dei crediti deteriorati ed evitano un accumulo troppo grande di crediti deteriorati. Tuttavia, e questo è un secondo passo, se i prestiti diventano deteriorati, meccanismi di applicazione più efficienti per i prestiti garantiti dovrebbero consentire alle banche di gestire i crediti deteriorati, fatte salve le garanzie adeguate per i debitori e ad eccezione dei prestiti concessi ai consumatori. Terzo, se il livello dei crediti deteriorati è troppo elevato, nonostante le misure sopra menzionate, la CE stabilisce regole per consentire alle banche di vendere crediti deteriorati su mercati secondari efficienti, competitivi e trasparenti. Come ultimo passo, se i crediti deteriorati sono diventati un problema significativo e di ampia portata, i paesi possono istituire AMC nazionali o altre misure ai sensi delle attuali norme sugli aiuti di Stato e sulla risoluzione delle banche per affrontare il problema.

L'obiettivo è garantire continui progressi per ridurre i rischi nell'area dell'euro e ottenere la stessa copertura dei livelli e dei flussi di crediti deteriorati nel medio termine. Nonostante un significativo miglioramento della qualità degli attivi negli ultimi anni, livelli elevati di crediti deteriorati continuano a destare preoccupazione per un numero rilevante di banche dell'area dell'euro. L'attuale livello aggregato di crediti deteriorati rimane elevato e la ricerca di utili da parte delle banche potrebbe aumentare il potenziale per un futuro accumulo di crediti deteriorati. Le autorità europee hanno elaborato una strategia per garantire che la questione dei crediti deteriorati nell'area dell'euro sia adeguatamente affrontata in un sistema così complesso. Questa strategia, tuttavia, richiederà tempo per dare i suoi frutti.

Le attività di livello 3 sono strumenti finanziari il cui fair value necessita di una qualche forma di stima, in quanto non può essere osservato direttamente dai prezzi nei mercati attivi. Questi, infatti, a causa della loro struttura complessa e opaca, sono particolarmente illiquidi e non sempre è possibile individuare tutti i fattori che hanno un ruolo nella formazione del loro prezzo.

Le attività L3 (e L2) possono costituire un grave rischio per la stabilità finanziaria, in quanto difficili da valutare quantitativamente e liquidare. Il loro fair value non può essere determinato utilizzando dati di mercato direttamente osservabili, ma può essere valutato solo utilizzando modelli interni

complessi e discrezionali. Nonostante i progressi compiuti verso la semplificazione e la trasparenza, vi è ancora complessità nei bilanci delle principali banche nell'area dell'euro.

Come afferma la Banca d'Italia (2017), la frequenza e l'entità dei rendimenti negativi imprevisti per le attività L3 possono essere considerate comparabili a quelle per gli NPL.

La complessità della valutazione delle attività L3 è debitamente riconosciuta nel quadro prudenziale.

La BCE (2014) fornisce le istruzioni dettagliate necessarie per eseguire la revisione delle esposizioni al valore equo L3. La revisione ha lo scopo di garantire che la banca possa valutare adeguatamente il valore equo delle posizioni contabilizzate in base alle classificazioni disponibili per la vendita, designate al valore equo tramite conto economico e detenute per la negoziazione.

L'obiettivo della supervisione è valutare sia la volatilità di FV L3 sia il rischio di affidabilità. Il rischio di volatilità, ovvero il rischio di rendimenti incerti dovuti a variazioni delle condizioni e dei prezzi di mercato, è l'obiettivo dei requisiti patrimoniali per i rischi di mercato (RWA del portafoglio di negoziazione di vigilanza). Il rischio di affidabilità FV, invece, riflette la misura in cui le ipotesi alla base della misurazione FV lasciano spazio all'incertezza. Su questo secondo tipo di rischio, il regolamento sui requisiti patrimoniali e l'EBA impongono alle banche di calcolare una valutazione prudente di tutte le posizioni FV.

il comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria ha recentemente completato una revisione fondamentale del portafoglio di negoziazione per migliorare il quadro prudenziale per il rischio di mercato.

Questa breve indagine sul quadro contabile e prudenziale suggerisce che le autorità di vigilanza hanno già fatto molto per rafforzare il processo di valutazione delle attività L3, ma vi sono ancora margini di miglioramento. In particolare, il quadro contabile impone alle banche di formulare ipotesi e decisioni discrezionali in settori chiave della misurazione FV, e ciò dovrebbe essere limitato. le banche hanno vari incentivi a utilizzare la discrezione a proprio vantaggio, le attività L3 possono essere rappresentate in modo da ridurre al minimo gli oneri patrimoniali associati e aumentare i profitti commerciali stimati. L'attuale norma di rendicontazione normativa non è sufficiente per effettuare una valutazione globale dei rischi globali derivanti dagli strumenti L2 e L3. Questi strumenti condividono alcune caratteristiche con i crediti deteriorati (illiquidità, opacità) e si sostiene che anche il rischio che presentano potrebbe essere comparabile.

Si conferma la necessità di un intervento normativo trasparente, al fine di limitare al minimo le conseguenze che un mispricing dei prodotti complessi può avere sui bilanci delle banche che ne possiedono in grande quantità. I rischi che circondano la valutazione di prodotti complessi e opachi forniscono terreno fertile a comportamenti opportunistici da parte degli attori del mercato volti a conseguire profitti ingiustificati e sgravi regolamentari del capitale.

Le autorità prudenziali sono ampiamente consapevoli dei rischi insiti nelle attività L3, che rappresentano un potenziale ostacolo al completamento dell'unione bancaria.

L'incertezza della valutazione non riguarda solo L3, ma anche una parte non trascurabile di strumenti L2, in particolare quelli non basati su meccanismi di sicurezza come la garanzia. Entrambi i tipi di strumenti comportano un elevato grado di complessità, che il quadro contabile IAS / IFRS gestisce attraverso un approccio basato sui principi; concetti come l'incertezza del modello, la materialità degli input non osservabili e le condizioni del mercato inattivo implicano un approccio discrezionale da parte delle banche. Ciò offusca il confine tra i due livelli (L2 e L3). Le iniziative intraprese al riguardo, come la revisione della qualità degli attivi condotta nell'ambito della valutazione globale del 2014, hanno riguardato principalmente strumenti L3 selezionati, lasciando L2 fuori dai riflettori.

L'eccessiva esposizione delle banche al debito sovrano continua a minacciare la stabilità dell'Eurozona. In generale, il problema del pregiudizio interno si riferisce alle esposizioni sovrane concentrate nelle banche dell'area dell'euro del loro paese di origine. Una serie di recenti contributi ha sostenuto che le banche dovrebbero essere scoraggiate dal detenere troppi debiti pubblici e in particolare dovrebbero essere scoraggiate dal detenere troppi debiti del proprio governo. Il rischio sovrano, tuttavia, non è un concetto nuovo. Inadempienze sovrane, sebbene non così frequenti come quelle del settore privato, si sono verificate regolarmente nel corso della storia.

Il pregiudizio interno è anche considerato un ostacolo all'adozione dell'EDIS, come proposto dalla Commissione europea alla fine del 2015 perché i depositi protetti da un tale regime potrebbero essere utilizzati dalle banche, in caso di moral suasion da parte del governo del loro paese d'origine, per aumentare eccessivamente i loro acquisti del debito di quel governo. A sua volta, l'assenza di un EDIS completo è una delle maggiori debolezze dell'unione bancaria perché i depositi non sono protetti in modo uniforme. Il dibattito sull'esposizione sovrana domestica non è nuovo. inizialmente ha avuto luogo all'inizio degli anni '80, quando Basilea I è stata realizzata.

Sulla base di una recente proposta del Consiglio tedesco di esperti economici, vengono suggeriti passi per recidere il nesso tra banche e Stato. Sono state avanzate due proposte, una che raccomanda un fattore di ponderazione del rischio del 20% sulle esposizioni sovrane nazionali e l'altra un fattore di ponderazione a rischio zero. Alla fine, è stata scelta la soluzione per applicare un fattore di rischio zero, riconoscendo il ruolo cruciale delle obbligazioni sovrane e dei titoli nel funzionamento dei mercati finanziari, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dei mercati obbligazionari nazionali e il desiderio di evitare interferenze con il settore fiscale e della politica monetaria. Al giorno d'oggi, riconosciamo che non esiste un'attività realmente priva di rischio e questo non garantisce di per sé una modifica del trattamento regolamentare delle esposizioni sovrane. Un contro argomento importante è che i potenziali benefici di una riforma sono incerti, mentre i costi potenziali potrebbero

essere considerevoli. Una posizione prudente sarebbe quella di attendere che il sistema finanziario si riprenda completamente e si adatti all'importante serie di riforme attuate dall'inizio della crisi prima di apportare ulteriori modifiche.

In Europa, il nesso causale tra banche e sovrano è stato affrontato dalle riforme relative alle banche, a cominciare dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD). Sul piano prudenziale, le esposizioni sovrane delle banche sono prese in considerazione nel quadro degli esercizi di capitale e dei quadri di stress test applicati dalla fine del 2011. I paesi membri hanno rafforzato i processi e le istituzioni di bilancio nazionali; ed è stato istituito un meccanismo di sorveglianza per la diagnosi precoce e la correzione degli squilibri macroeconomici.

L'inasprimento delle norme regolamentari sulle esposizioni sovrane nazionali potrebbe non essere sufficiente per salvaguardare le banche dal default sovrano. Le esposizioni dirette sono solo uno dei canali che trasmettono il rischio sovrano al sistema bancario nazionale. Le inadempienze sovrane sono associate a gravi crisi economiche, che hanno un impatto negativo diffuso sulle banche nazionali in modo del tutto indipendente dal grado della loro esposizione diretta. Affrontare il problema del pregiudizio domestico può essere visto come un altro passo verso una maggiore integrazione nell'area dell'euro. Considerando che è accertato che l'eccessiva esposizione delle banche al debito sovrano interno può danneggiare i loro bilanci nel momento di una crisi, le eventuali strategie per affrontare questo problema necessitano di ulteriori discussioni. Sarebbe importante per le autorità di regolamentazione ottenere informazioni dettagliate e valutazioni di impatto che dovrebbero anche considerare l'impatto a lungo termine di diverse misure politiche. Potrebbe essere possibile che ulteriori cambiamenti nella regolamentazione prudenziale non siano lo strumento giusto per affrontare il nesso tra banche e stati sovrani, tenendo conto che il rischio sovrano dovrebbe essere innanzitutto affrontato rafforzando la sostenibilità delle finanze pubbliche. A questo proposito, mentre gli Stati membri dovrebbero raggiungere solide posizioni fiscali in modo da rendere più sicura la loro carta sovrana, il rafforzamento della crescita economica rappresenta il fattore più importante per mettere le finanze pubbliche su un percorso sostenibile. Ciò suggerisce che gli sforzi per riequilibrare le finanze pubbliche devono essere parte integrante di una politica economica progettata per creare le condizioni per una crescita solida e duratura.

Nel secondo capitolo sono stati analizzati tutti i pilastri dell'Unione Bancaria, considerata come un cerchio ancora da chiudere. Dal 2012, per porre fine al circolo vizioso tra crisi dei sistemi bancari e crescita del debito sovrano, la Commissione europea ha avviato la costruzione dell'Unione bancaria. In primo luogo, il regolamento unico fornisce un insieme di norme prudenziali armonizzate che le banche di tutti gli Stati Membri devono rispettare nel mercato unico. In secondo luogo, tutte le banche

dell'Unione Europea sono supervisionate secondo gli stessi standard, mentre le banche più significative nell'area dell'euro sono supervisionate centralmente dalla banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico (SSM, primo pilastro dell'unione bancaria).

Terzo, in caso di fallimento, le banche possono essere risolte a livello centrale e secondo gli stessi standard nell'ambito del meccanismo di risoluzione unico (SRM, secondo pilastro dell'UB), che mira a limitare l'impatto sui bilanci pubblici degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (cosiddetto *bail-out*), introducendo il principio per cui il finanziamento degli istituti di credito è affidata in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (cosiddetto *bail-in*). L'SRM è supportato da un fondo di risoluzione unico (SRF) che può essere utilizzato per consentire al comitato di risoluzione unico (SRB) di applicare in maniera efficace ed efficiente i propri strumenti e poteri di risoluzione e serve ad assicurare che il settore finanziario contribuisca a pagare per la stabilizzazione del sistema finanziario.

L'EDIS (European Deposit Guarantee Scheme) è una proposta legislativa presentata dalla Commissione europea nel novembre 2015 per l'introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi come terzo pilastro dell'UB. L'EDIS dovrebbe aumentare la resilienza dell'Unione Bancaria contro le crisi finanziarie future riducendo la vulnerabilità dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi ai forti shock locali e allentando ulteriormente il legame fra le banche e i rispettivi emittenti sovranazionali. Il completamento dell'Unione bancaria implica una mutualizzazione attraverso i paesi dell'UE ed i partecipanti dell'Unione Bancaria. Ogni Paese ha il proprio sistema di tutela dei depositi nazionale, ma si avverte il bisogno di uno schema unico europeo per svariati motivi: uno schema Europeo può far leva sul pull di risorse dei diversi Paesi, ed è quindi più grande di uno schema nazionale. Riducendo la vulnerabilità agli shock degli schemi nazionali si può ridurre il circolo vizioso tra banche e Stati, eliminando così il legame tra protezione dei depositi e solidità degli Stati; Aumento della fiducia del depositante; Uniformità del level played field dei depositanti; Allineamento a livello europeo; Costi di coordinamento minimizzati. In base alla proposta di regolamento, l'EDIS si applicherebbe a tutti gli SGD ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante e a tutti gli enti creditizi affiliati a tali sistemi.

Nel maggio 2015, al fine di garantire l'applicazione coerente della direttiva 2014/49 / UE e di incentivare le banche a operare secondo un modello commerciale meno rischioso, l'Autorità bancaria europea (EBA) ha pubblicato linee guida per specificare i metodi di calcolo dei contributi al SGD. La Commissione europea, ha pubblicato a novembre 2015 una proposta legislativa che istituisce un sistema di assicurazione dei depositi a livello dell'area dell'euro per i depositi bancari e ulteriori misure per ridurre parallelamente i rischi rimanenti nel settore bancario. La proposta legislativa procede attraverso tre fasi successive:

Tabella 1. Mostra le fasi dell'EDIS

FASI DELL'EDIS	riassicurazione	coassicurazione	Assicurazione
Periodo temporale	3 anni (2017-2020)	4 anni (2020-2024)	< 2024
copertura	20% deficit di liquidità fino al 20% della perdita in eccesso	20% anno 1, 40% anno 2, 60% anno 3, 80% anno 4	100%
intervento	le risorse dei DIS nazionali devono essere esaurite	indipendentemente dall'esaurimento delle risorse dei DIS nazionali	indipendentemente dall'esaurimento delle risorse dei DIS nazionali
rimborso	prestito da rimborsare sul deficit di liquidità nessun rimborso in perdita	prestito da rimborsare sul deficit di liquidità la perdita coperta sarebbe ripartita proporzionalmente tra i DIS nazionali e i DIF	Assicurazione completa
contributo	riferimento al sistema bancario nazionale	Riferimento al sistema bancario paneuropeo	Riferimento al sistema bancario paneuropeo

Nell'ottobre 2017 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sul completamento dell'unione bancaria (CE 2017), che includeva un nuovo approccio proposto sull'EDIS volto ad affrontare opinioni divergenti in seno al parlamento europeo e al consiglio.

Durante la riassicurazione, diversamente dalla proposta di novembre 2015, non vi sarebbe alcuna copertura delle perdite, sebbene la copertura del deficit di liquidità sarebbe maggiore, aumentando progressivamente fino al 90% nel terzo anno. Lasciando che le perdite siano coperte a livello nazionale e fornendo assistenza di liquidità per i sistemi nazionali, se necessario, questa soluzione

rivista salvaguarderebbe la protezione dei depositanti fin dall'inizio (per la quale è necessaria la liquidità) e, allo stesso tempo, terrà conto dei problemi di retaggio e di rischio morale.

Il DIF congiunto, molto probabilmente gestito dall'esistente consiglio di risoluzione unico e finanziato con contributi delle banche, verrebbe creato gradualmente.

La seconda fase non inizierà dopo un numero fisso di anni, ma sarebbe subordinata a una serie di condizioni da valutare dalla commissione, come la riduzione dei crediti deteriorati delle banche (NPL) e le attività di livello 3 delle banche. Se tali condizioni sono soddisfatte e inizia la coassicurazione, l'EDIS fornirebbe anche una copertura per le perdite, a partire da una copertura del 30% che dovrebbe aumentare progressivamente. Tuttavia, la comunicazione non fornisce alcuna informazione su come si verificherebbe un tale aumento e pertanto il percorso di mutualizzazione non è chiaro.

La direttiva 2014/49 / UE definisce come "depositi coperti" i depositi ammissibili per la garanzia di deposito e fino al livello di copertura di € 100.000. Una questione cruciale riguarda la dimensione appropriata del fondo assicurativo di deposito. Nella proposta della Commissione europea, la dimensione obiettivo per il DIF allo stato stazionario è fissata allo 0,8% dei depositi coperti. Ciò è in linea con la direttiva europea sul sistema di garanzia dei depositi (DGSD), che ha armonizzato il livello-obiettivo per i DIS nazionali.

La valutazione d'impatto della Commissione ha concluso che il livello obiettivo dovrebbe essere sufficientemente elevato da garantire che i sistemi fossero credibili e in grado di affrontare i fallimenti bancari di medie dimensioni, mantenendo al contempo la redditività delle banche. La Commissione ha proposto un obiettivo dell'1,5% dei depositi ammissibili da raggiungere con contributi ex ante. L'obiettivo è stato successivamente ridotto allo 0,8% dei depositi coperti durante il processo legislativo tra il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea. Un EDIS eliminerebbe inoltre l'attuale disallineamento tra i tre pilastri dell'unione bancaria in cui la vigilanza e la risoluzione sono regolate a livello europeo, mentre la protezione dei depositanti rimane un compito nazionale, riducendo la probabilità di interferenze politiche nelle strategie aziendali bancarie.

I contributi basati sul rischio possono e devono interiorizzare le specificità delle banche e dei sistemi bancari. Ciò affronterebbe il rischio morale e faciliterebbe il passaggio a misure di condivisione del rischio parallelamente a misure di riduzione del rischio; questo approccio sarebbe anche preferibile per abbassare il livello obiettivo del DIF per tener conto delle specificità del sistema bancario.

Nel terzo capitolo, è sembrato opportuno esaminare empiricamente il livello di contributo che le banche devono fornire a un unico sistema di assicurazione dei depositi (EDIS) in base al loro livello di rischio al fine di valutare la convenienza ad adottare il sistema per ogni singolo paese. La neutralità per le banche sarebbe assicurata dalla previsione per cui i contributi dovuti all'EDIS potranno essere

dedotti dai contributi ai DIS nazionali. La misura del contributo dovuto da ciascuna banca sarà calcolata in base al rischio, per cui le banche con un profilo di rischio più elevato dovranno versare un contributo maggiore. Vengono utilizzate le linee guida dell'Autorità bancaria europea (EBA) sui metodi per il calcolo dei contributi a un DIS (EBA 2015). Prendendo come campione 23 istituzioni significative a livello mondiale (G-SII) in due diversi momenti: nel 2014, prima della proposta della Commissione su un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) e, nel 2018, l'ultimo anno con i dati contabili disponibili sul sito web dell'EBA. Per le banche sotto controllo, vengono calcolati gli indicatori chiave e aggiuntivi, definiti dall'EBA (2015). Gli indicatori appartengono alle seguenti categorie di rischio: capitale, liquidità e finanziamenti, qualità delle attività, modello e gestione aziendale, potenziali perdite per il DIS. Lo scopo di questa indagine empirica è di contribuire al dibattito regolatore, valutando quali paesi (se ce ne sono) versano in condizioni finanziarie vantaggiose dopo la piena attuazione di un sistema di monitoraggio comune della rischiosità bancaria. Gli obiettivi degli indicatori fondamentali analizzati dall'EBA sono i seguenti:

Il coefficiente di leva finanziaria misura la posizione di capitale indipendentemente dalla ponderazione per il rischio delle attività. Il coefficiente di copertura del capitale misura il capitale effettivo detenuto da un ente membro superiore ai requisiti in materia di capitale complessivo applicabili a tale ente.

Il coefficiente CET1 ratio esprime l'importo del capitale in possesso di un ente. Un alto coefficiente indica una buona capacità di assorbimento delle perdite, che può attenuare i rischi derivanti dalle attività dell'ente. Il coefficiente LCR misura la capacità di un ente di adempiere ai propri obblighi di debito a breve termine. Il coefficiente NSFR misura la capacità di un ente di far corrispondere la scadenza delle sue attività e passività. Per la categoria di liquidità e di finanziamento, i due indicatori chiave suggeriti dall'autorità (indice di copertura di liquidità LCR e indice di finanziamento stabile netto NSFR) non possono essere applicati perché, anche se la loro definizione come determinata dal regolamento (UE) n. 575/2013 è pienamente operativa, pochi dati sono disponibili sulla banca dati Orbis bank. Come indicatore transitorio, viene calcolato il rapporto di liquidità (LR) definito come attività liquide rispetto alle attività totali. Il coefficiente di liquidità misura la capacità di un ente di adempiere ai propri obblighi di debito a breve termine in modo tempestivo ed economico e quindi con attività che presentano la medesima durata.

Il coefficiente NPL ratio è dato dal rapporto di crediti deteriorati lordi e il totale degli impieghi lordi verso la clientela ed è quindi un indicatore importante per analizzare la qualità del credito.

Il coefficiente delle attività ponderate per il rischio è l'indice di densità al rischio cioè il rapporto tra attività ponderate per il rischio e totale attivo (RWA/TotalAsset), che indica il tipo di attività rischiose in cui una banca si impegna. Un valore più elevato indica un rischio più elevato.

Il RoA è un indicatore dell'efficienza operativa della banca, misura la capacità di un ente di generare profitti. Il coefficiente attività non vincolate su depositi protetti misura il grado di recuperi previsti dalla massa fallimentare dell'ente che è stato oggetto di una procedura di insolvenza o risanamento. L'ultima categoria di rischio sono le potenziali perdite per il DIS, l'EBA (2015) suggerisce un indicatore chiave (attività non vincolate su depositi coperti) definizione proposta di attività non vincolata non consente di calcolare il rapporto.

Per quanto riguarda gli indicatori aggiuntivi, vengono descritti solo quelli presi in considerazione nella mia analisi sperimentale, ovvero: Il RoE misura la capacità degli enti di generare profitti per gli azionisti dal capitale che questi hanno investito nell'ente. Total asset growth misura il tasso di crescita delle attività della banca per l'intero anno. Una crescita insostenibilmente elevata potrebbe indicare un rischio maggiore. Cost to income È uno dei principali indicatori dell'efficienza gestionale della banca: minore è il valore espresso da tale indicatore, maggiore è l'efficienza della banca.

Gli elementi principali per ogni metodo di calcolo dei contributi basati sul rischio per i DIS dovrebbero includere:

- La formula di calcolo: $C(i) = CR \times ARW(i) \times CD(i) \times u$
dove $C(i)$ è il contributo annuale da un ente membro i , CR è l'aliquota contributiva (identica per tutti gli enti membri in un determinato anno, $ARW(i)$ ponderazione del rischio aggregato per un ente membro i , $CD(i)$ depositi protetti per un ente membro i , u è il coefficiente di correzione identico per tutti gli enti membri in un determinato anno.
- Le soglie di ponderazione del rischio aggregato;
- Le categorie di rischio e gli indicatori di rischio fondamentali.

Al fine di contribuire ad attenuare il rischio morale, le ARW dovrebbero riflettere le differenze di rischio sostenuto dai vari enti membri. Se il metodo di calcolo utilizza le classi di rischio con diverse ARW assegnate loro (metodo bucket), dovrebbe impostare valori specifici di ARW applicabili a ciascuna classe di rischio. Quando il metodo di calcolo segue l'approccio progressivo (sliding-scale) anziché ricorrere a un numero fisso di classi di rischio, sarebbe opportuno stabilire i limiti superiori e inferiori delle ARW.

La procedura per il calcolo dei contributi annuali delle banche al DIS viene stabilita dall'EBA nel documento "Orientamenti sui metodi di calcolo dei contributi ai sistemi di garanzia dei depositi" nel 2015 ed è formata da 9 fasi: 1) Definire il livello obiettivo annuale. (0,8 % dell'importo complessivo dei depositi coperti dei propri membri (oppure a circa 55 miliardi di euro). 2) Definire l'aliquota contributiva (CR) applicabile a tutti gli enti membri in un determinato anno. 3) Calcolare il valore di

tutti gli indicatori di rischio. 4) Assegnare punteggi di rischio individuali (IRS) a tutti gli indicatori di rischio per ciascun ente membro. 5) Calcolare il punteggio di rischio aggregato (ARS) per ciascun ente sommando tutti i suoi IRS (con una media aritmetica). 6) Assegnare una ponderazione per il rischio aggregato per ciascun ente membro (categorizzare l'ente in una classe di rischio) sulla base dei suoi ARS. 7) Calcolare i contributi basati sul rischio non rettificati per ciascun ente membro moltiplicando l'aliquota contributiva (CR) per i depositi protetti dell'ente (CD) e la sua ARW. 8) Sommare i contributi basati sul rischio non rettificati di tutti gli enti membri e stabilire il coefficiente di correzione (u). 9) Applicare il coefficiente di correzione (u) a tutti gli enti membri e calcolare i contributi basati sul rischio rettificati.

Le linee guida dell'EBA sono state applicate a un campione di istituzioni globali di rilevanza sistemica (G-SII) e di altre grandi istituzioni con una misura complessiva dell'esposizione di oltre 200 miliardi di euro alla fine di ogni anno. L'elenco dell'EBA comprende 36 banche nel 2018 costituite in 11 paesi dell'Unione europea. Ai fini del presente capitolo, vengono considerati i paesi dell'area dell'euro, ovvero 7 paesi su 11 e 23 banche su 36. I dati contabili sono stati scaricati dalla banca dati Orbis.

L'EBA consente due metodi per assegnare le banche alle classi di rischio: il metodo bucket e il metodo della scala mobile. Nel metodo bucket, l'IRS è assegnato per ogni bucket sia sulla base relativa che assoluta. Quando si utilizza la base relativa, gli IRS delle banche dipendono dalla loro posizione di rischio relativa nei confronti di altri enti; in questo caso, gli enti sono distribuiti uniformemente tra i gruppi di rischio, il che significa che gli enti con profili di rischio simili possono finire in diversi gruppi. Quando si utilizza la base assoluta, gli estremi delle classi sono determinati per riflettere la rischiosità di un indicatore specifico; in questo caso, tutte le banche possono finire nello stesso bucket se hanno tutti un livello di rischiosità simile.

Per ciascun indicatore di rischio, gli IRS assegnati ai bucket dovrebbero variare da zero a 100, dove zero indica il rischio più basso e 100 il rischio più alto.

I limiti delle classi di bucket dati dall'EBA sono specificati solo per NPL ratio, ROA e TAG. Per gli altri indicatori come il rapporto di leva, CET1, LR, RWA to total assets, e cost to income e ROE, l'EBA ha dato solamente gli estremi relativi ovvero i percentili (20,40,60) della distribuzione delle banche campione di anno in anno. I percentili e il corrispondente IRS sono stati corretti secondo le linee guida EBA.

L'EBA moltiplica ciascun IRS per un indicatore peso (IW), che dovrebbe essere lo stesso per tutte le banche e calibrato utilizzando la valutazione di vigilanza e / o dati storici sui fallimenti degli enti (EBA 2015). La somma dei pesi assegnati a tutti gli indicatori di rischio è pari al 100%. Quando si assegnano pesi a determinati indicatori di rischio, è necessario conservare i pesi minimi per le

categorie di rischio e gli indicatori di rischio fondamentali, che si sommano fino al 75%. L'assegnazione del 25% del peso flessibile va tra indicatori fondamentali e addizionali.

Il punteggio di rischio aggregato (ARS) è la media ponderata dell'IRS.

$$ARS_i = \sum IW * IRS \quad \text{dove} \quad \sum IW = 100\%$$

Di conseguenza, quando vengono esaminati solo gli indicatori fondamentali, viene calcolato l'ARS così:

$$ARS_{\text{core}} = 0,15 * \text{Leverageratio} + 0,15 * \text{CET1ratio} + 0,25 * \text{LR} + 0,21 * \text{NPL} + 0,12 * \text{RWA/TA} + 0,12 * \text{ROA}$$

Quando si considerano gli indicatori core e aggiuntivi

$$ARS_{\text{core+additional}} = 0.115 * \text{leverage ratio} + 0.115 * \text{CET1ratio} + 0.18 * \text{LR} + 0.18 * \text{NPLratio} \\ + 0.085 * \text{RWA/tot.asset} + 0.085 * \text{ROA} + 0.08 * \text{ROE} + 0.08 * \text{TAG} + 0.08 * \text{CI}$$

Le medie di ARS_{core} e $ARS_{\text{core+additional}}$ sono vicine sia quando si considerano tutti gli anni che quando vengono considerati gli anni separatamente. La deviazione standard dell' $ARS_{\text{core+additional}}$ è sempre inferiore al punteggio ARS che considera solamente gli indicatori fondamentali, in tutti i periodi di tempo considerati. Questo può suggerire una minore volatilità del punteggio di rischio aggregato quando si prendono in considerazione anche gli indicatori aggiuntivi.

Secondo l'EBA (2015), ogni ARS ha un corrispondente fattore di ponderazione del rischio (ARW), che dovrebbe essere utilizzato per calcolare il contributo di una singola banca membro al DIS.

Quando l'ARW è pari al 75%, la banca membro ottiene uno sconto sul contributo da versare perché è considerata una banca a basso rischio. Quando ARW è al 100%, il contributo non cambia. Quando ARW è superiore al 100% (125 o 150%), la banca membro è considerata una banca ad alto rischio e deve versare contributi più elevati.

Tabella 2.

indicatori (in %)	num. di oss.	media 2014	num. di oss.	media 2018	differenza
		pre direttiva		post direttiva	
fondamentali					
Leverage ratio	22	0,055	22	0,060	-0,005
CET1 ratio	22	0,122	22	0,136	-0,014
liquidity ratio	23	0,202	23	0,271	-0,069
NPL ratio	23	0,071	22	0,040	0,031
Return on asset	23	0,003	23	0,004	-0,001
RWA/tot.asset	22	0,307	23	0,303	0,004
addizionali					
return on equity	21	0,045	22	0,072	-0,027
total asset growth	23	0,046	22	0,011	0,035
cost to income	23	0,631	23	0,653	-0,022
ARS core		53,66%		43,02%	10,64%
ARS core+additional		54,34%		47,02%	7,32%

Come osservazione finale, la tabella 2 riporta l'analisi degli indicatori di rischio e dei punteggi di rischio aggregati prima e dopo l'adozione della direttiva 2014/49 / UE. I risultati devono essere interpretati con cautela, poiché il campione è molto piccolo. In media, il livello di capacità di assorbimento delle perdite delle G-SII dell'area dell'euro è notevolmente migliorato dal 2014 al 2018.

Sia il CET1 che la liquidità sono significativamente più elevati e il rapporto tra crediti deteriorati si riduce, il che suggerisce l'efficacia delle riforme degli NPL che i paesi dell'area dell'euro hanno superato in questo periodo di quattro anni. Anche se il RoA è ancora piuttosto basso, è notevolmente migliorato tra il 2014 e il 2018, in media dallo 0,3 allo 0,4 per cento.

Tutti gli indicatori aggiuntivi sembrano suggerire un miglioramento del modello aziendale e della gestione delle banche. Il rapporto di crescita del bilancio è significativamente inferiore (dal 4,6 allo 1,1 per cento), indicando un tasso di crescita sostenibile delle attività totali. Il rendimento del capitale proprio è significativamente più elevato, segnalando così una maggiore capacità di generare profitti per gli azionisti dal capitale che questi hanno investito nella banca. Un modello di business in grado di generare rendimenti elevati e stabili indica una ridotta probabilità di fallimento. Per quanto riguarda i punteggi di rischio, sia l'ARScore che l'ARScore + addizionale sono più bassi dopo l'attuazione della direttiva 2014/49 / UE. Anche se entrambi i punteggi sono ancora nella seconda classe di rischio, ora sono più vicini al limite inferiore, il che suggerisce che ulteriori miglioramenti del rischio delle banche possono portare, in media, a un cambio di classe e all'assegnazione di un peso del 75%. Alla fine, ciò determinerebbe uno sconto sul contributo da versare.

Dallo studio empirico svolto in questo capitolo, si può notare che le banche G-SII non sono influenzate negativamente dall'attuazione dell'EDIS e tantomeno alimentano il rischio sistemico dopo l'attuazione; è stato dimostrato invece che le banche hanno migliorato la loro posizione finanziaria diminuendo la scorta di crediti deteriorati dai propri bilanci, aumentando i requisiti prudenziali e di conseguenza diminuito i rischi. Negli ultimi anni il settore bancario dell'area dell'euro ha continuato a ridurre il proprio livello di rischio, beneficiando degli sviluppi positivi macroeconomici nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro e dall'attuazione di numerose riforme sia a livello dell'UE che a livello nazionale. Persistono differenze tra i paesi dell'area dell'euro, ma dipendono in parte dall'insieme di indicatori di rischio utilizzati dall'autorità di regolamentazione.

Una proposta da analizzare è quella di un fondo di assicurazione dei depositi europeo costituito da contributi basati sul rischio delle banche dove le banche maggiormente a rischio verseranno contributi più elevati rispetto a quelle più sicure. In primo luogo, dovrebbero essere costituite delle linee guida per i contributi all'EDIS europee e soprattutto complete, ovvero senza lasciare spazio alla discrezione degli Stati membri; questi ultimi infatti mantengono opzioni e facoltà discrezionali come per esempio il livello-obiettivo, i fattori di rischio da applicare nella quantificazione dei contributi dovuti dalle banche consorziate o più in generale ai presupposti e alle modalità di utilizzo dei fondi. Inoltre, devono coesistere più indicatori "obbligatorî" per le banche che dovranno contribuire, maggiore è il numero degli indicatori definiti e maggiore è l'affidabilità del risultato. Così facendo, la stima è più accurata e precisa, affinandosi ancora di più nel calcolo della rischiosità delle banche dove si verranno

a creare molte più classi di rischio, in modo da affidare ad ogni banca la classe più appropriata. In secondo luogo, dovranno esistere dei limiti previsti dalla normativa sugli indicatori di rischio e dei valori obiettivo che dovranno essere raggiunti in un arco temporale definito dalla Commissione Europea. Un altro suggerimento è quello di pubblicare annualmente i risultati della stima della rischiosità delle banche ed i rispettivi contributi al fondo europeo sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, ovvero pubblicare un database con le varie banche facenti parte degli Stati Membri e le classi di rischio ad esse associate per avere una maggiore trasparenza e aumentare la fiducia dei depositanti.

In questo modo ogni singola banca si impegna a diminuire i propri rischi e allo stesso tempo il rischio si diversifica in tutto l'ecosistema; si giungerà man mano ad un equilibrio tra condivisione del rischio e riduzione del rischio in una logica assicurativa.

Si dovrebbe porre maggiore attenzione anche ad uno degli indicatori fondamentali per il calcolo dei contributi delle banche ovvero alle attività ponderate per il rischio (RWA) e alla loro affidabilità nel rappresentare in modo efficace i rischi detenuti in portafoglio dagli intermediari. Le divergenze nei metodi di calcolo messe in luce da ricerche comparative hanno contribuito ad accrescere la sfiducia verso tale misura intaccando la credibilità del capitale regolamentare così come definito dagli accordi di Basilea. I risk weight sono basati o su rating (approccio standardizzato) o su rating assegnati internamente dalla banca (approccio Internal Rating Based o IRB). L'utilizzo di diverse tecniche di misurazione del rischio ha prodotto una forte variabilità nella stima del RWA, ciò ha portato molti a non avere fiducia non solo sui fattori di ponderazione ma sulla regolamentazione nel suo complesso. La stessa esposizione creditizia genera diversi assorbimenti di capitale se valutata da due diverse banche e nella maggior parte dei casi, l'assorbimento è di molto inferiore se valutato con un modello interno. È un dato di fatto, il moderno settore finanziario è caratterizzato da un alto grado di complessità che in molti casi genera incertezza. Rispondere con livelli aggiuntivi di complessità in termini di regole può essere potenzialmente pericoloso; l'ambiente richiede una risposta normativa fondata in termini di semplicità, non di complessità. Una semplice regola può essere facilmente monitorata e i risultati possono essere confrontati con un sufficiente grado di certezza.

Le autorità di vigilanza di tutto il mondo spendono energie e risorse per valutare correttamente il calcolo delle RWA, ma i risultati di questo sforzo non potrebbero essere giustificati.

Complicare è facile, semplificare è difficile, soprattutto se attorno al tavolo ci sono paesi molto diversi, portatori di esigenze talvolta contrapposte; e poi più le cose si fanno complesse, più costoso diventa gestirle. Più aumenta la complessità delle regole, più cresce il rischio di arbitraggi regolamentari e di azzardo morale mettendo a rischio il cosiddetto level playing field.

Gli aspetti negativi di un sistema di assicurazione dei depositi possono tuttavia essere mitigati da un solido quadro di vigilanza bancaria che corregge gli incentivi all'assunzione di rischi, ad esempio un'autorità di controllo dotata del potere di intraprendere azioni correttive e preventive.

Un sistema bancario unico è l'immagine speculare di una moneta unica. Dato che il denaro è costituito in grande prevalenza da depositi bancari, il denaro può essere realmente unico solo se la fiducia nella sicurezza dei depositi bancari è la stessa, indipendentemente dallo Stato membro in cui la banca opera. A conclusione di questo elaborato è evidente l'esigenza di un sistema di garanzia europeo di assicurazione dei depositi, la cui costruzione costituisce attualmente una priorità. Attendere ulteriormente prima di giungere alla sua creazione potrebbe arrecare gravi danni, vista la vulnerabilità dei sistemi nazionali mostrata dinanzi a shock di portata locale. Il completamento dell'Unione bancaria attraverso la costruzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi costituisce quindi uno strumento essenziale e non più procrastinabile per l'attuazione delle riforme europee in materia finanziaria degli ultimi anni. La comunicazione della Commissione del 2017, costituisce senza dubbio un valido strumento per stimolare gli Stati membri e consentire agli stessi di poter uscire dal torpore degli ultimi anni; dall'altro lato però rischia di snaturare il progetto iniziale, passando da un sistema unico europeo destinato a garantire una copertura completa dei sistemi nazionali ad un meccanismo ancora non chiaro di semplice coassicurazione, seppur in grado di fornire maggiori garanzie ai depositanti. Il terzo pilastro deve essere realizzato in breve tempo e per la sua creazione non sembra ammissibile attendere un'ulteriore riduzione dei rischi bancari, tanto più se nella prima fase di costruzione dell'EDIS, la fase di riassicurazione, non vi sarà alcuna condivisione di rischi.