

# LUISS



*Dipartimento di  
Impresa e Management*

*Cattedra  
Regolazione Finanziaria e Innovazione*

*“La sfida dell’Unione Bancaria:  
Le considerazioni sul Terzo Pilastro tra presente e futuro.”*

**RELATORE**

Prof.ssa Mirella Pellegrini

**CANDIDATO**

Ludovica Loiodice

Matr. 230871

**ANNO ACCADEMICO 2020/2021**

*Alla mia famiglia, soprattutto a mamma e papà,  
i miei veri pilastri.*

# SOMMARIO

<b>Introduzione</b> .....	<b>4</b>
<b>Capitolo 1: l'Unione Bancaria</b> .....	<b>5</b>
1.1 Il primo Pilastro .....	6
1.2 Il secondo pilastro.....	10
1.3 Il terzo pilastro.....	19
<b>Capitolo 2: L'SRM e l'EDIS</b> .....	<b>22</b>
2.1 Il funzionamento del Meccanismo di Risoluzione Unico .....	22
2.2 Il ruolo del progetto EDIS .....	28
2.3 Come cresce l'EDIS .....	30
<b>Capitolo 3: L'analisi del progetto e il problema dei crediti non performing (NPL)</b> .....	<b>35</b>
3.1 Asimmetrie informative.....	35
3.2 La riduzione del rischio: la “trappola tedesca” e il dibattito sui titoli di stato .....	37
3.3 La riduzione degli NPL .....	43
3.3.1 I livelli di crediti deteriorati.....	46
3.3.2 NPL e crisi pandemica: cinque lezioni sulle crisi da non dimenticare.....	50
3.3.3 Le nuove direttive riguardo gli NPL .....	57
<b>Considerazioni finali</b> .....	<b>63</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>64</b>
<b>Sitografia</b> .....	<b>68</b>

## Introduzione

L'impatto del settore bancario e finanziario sulla vita di tutti i giorni è spesso sottovalutato e percepito dal singolo cittadino come lontano dalla quotidianità. Invece, in un mondo sempre più interconnesso e in un'Europa dove i mercati finanziari incidono sempre di più sulla politica, dovrebbe essere l'opposto.

Nonostante questa lontananza percepita, tra gli stati membri dell'Unione Europea è in corso dal 2012 un dibattito sull'Unione Bancaria e i suoi tre pilastri. L'introduzione del terzo pilastro, tuttavia, incontra ritardi a causa della necessità di contemperare gli interessi e le peculiarità di ciascun stato membro, a discapito di un sistema finanziario integrato che permetterebbe agli Stati di limitare i rischi del sistema creditizio, implementando la crescita dei consumi e minimizzando degli effetti indesiderati degli shock.

Il Single Supervisory Mechanism, il Single Resolution Mechanism e l'European Deposit Insurance Scheme, a sistema con il ruolo esercitato dalla Banca Centrale Europea, si occupano, infatti, di mantenere la stabilità economico-finanziaria, evitando situazioni di crisi e tutelando il risparmio all'interno dell'eurozona. Questi meccanismi hanno permesso, difatti, all'Europa di uscire dalla crisi dei mutui sub-prime e delle cd. cartolarizzazioni.

Il percorso per la piena attuazione dell'UBE - Unione Bancaria Europea è ancora da ultimare, e non sono mancati ostacoli e attriti, sia tra gli Stati membri, sia per cause di forza maggiore.

Obiettivo di quanto di seguito esposto è quello di analizzare il percorso che, anche tenuto conto degli effetti della recente emergenza sanitaria Covid 19, ha condotto all'attuale situazione, sottolineando non solo gli importati passi avanti compiuti negli anni, ma anche l'enorme rilevanza che questi meccanismi hanno sul controllo, la tutela e il mantenimento della stabilità finanziaria, ancorché nelle more del completamento dell'UBE e del terzo e ultimo pilastro che vi sottende.

Nelle pagine successive si è cercato di analizzare le motivazioni che hanno portato alla mancata attuazione del terzo pilastro, le conseguenze e le cause di dibattito interno tra i Paesi membri

Tra le cause principali, maggiormente discusse, che hanno creato più incertezze negli ultimi anni e di cui quindi si è trattato, risalta il caso dei crediti deteriorati (Non Performing Loans, NPL). Il tema degli NPL è stato approfondito per considerare gli effetti derivanti dalla pandemia non solo sull'implementazione dell'ultimo pilastro, ma anche sull'attività bancaria, passata e futura, e le normative attuate dalla Commissione Europea per affrontare e ridurre il problema all'interno dell'Unione.

## Capitolo 1: l'Unione Bancaria

Nel giugno 2012, a causa della crisi del debito sovrano affrontata quell'anno e in risposta alla crisi del 2008, di cui ancora si sentivano gli strascichi, il Consiglio Europeo ha deliberato di portare avanti un insieme di riforme strutturali che avrebbero permesso all'Unione Europea una maggiore integrazione economica tra Stati, la costituzione di un Unione Bancaria (Banking Union) e un quadro regolatore comune (definito come Single Rulebook) per tutti gli intermediari bancari e creditizi operanti nei 28 Paesi dell'UE.

Gli obiettivi principali dell'Unione Bancaria<sup>1</sup> sono:

- la stabilità e l'affidabilità del settore bancario dell'eurozona e la solidità dei suoi componenti, tale da poter affrontare e superare autonomamente eventuali crisi future,
- la trasparenza delle operazioni, con la coerente applicazione di regole e standard amministrativi per la supervisione;
- il recupero delle banche in crisi con impatto minimo sull'economia reale, senza il ricorso al risparmio del pubblico;
- la risoluzione delle banche non redditizie;
- la maggiore unione a livello di settore, senza distinzione tra attività bancarie nazionali e transfrontaliere, e con la separazione della salute finanziaria delle banche da quella dei Paesi in cui si trovano;
- la riduzione della frammentazione del mercato grazie all'armonizzazione delle norme che disciplinano il settore finanziario.

Il progetto di Banking Union, quindi, aumenta complessivamente il controllo da parte delle Autorità, fondendo la vigilanza prudenziale e la risoluzione delle crisi bancarie, raccogliendo le informazioni in circolazione e apportando dunque miglioramenti all'economia dell'eurozona: *l'unione bancaria è un passo importante verso una vera Unione economica e monetaria.*

Le nuove procedure e strumenti decisionali aiutano a creare un mercato più trasparente, unificato e sicuro per le banche.

L'Unione Bancaria ad oggi si articola in tre pilastri:

- il meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism, SSM);
- il meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM);
- il sistema di garanzie dei depositi europeo (Deposit Guarantee Scheme, DGS).

Il Consiglio e il Parlamento Europeo stanno ancora lavorando all'attuazione del terzo pilastro per la creazione di un sistema unico di assicurazione dei depositi, lo European Deposit Insurance Scheme (EDIS).

---

<sup>1</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html>  
<https://www.consob.it/web/investor-education/l-unione-bancaria>

# Unione Bancaria Europea

**Single Supervision  
Mechanism  
(Meccanismo di  
Vigilanza Unico)**

**Single Resolution  
Mechanism  
(Meccanismo di  
Risoluzione Unico)**

**Deposit Guarantee  
Schemes  
(Sistema di  
Garanzie dei  
Depositi Europeo)**

## 1.1 Il primo Pilastro

Il Meccanismo di vigilanza unico (SSM) è rappresentato dal sistema di supervisione bancaria in Europa che comprende la BCE e le Autorità Nazionali di supervisione dei Paesi partecipanti.

I principali obiettivi della vigilanza bancaria europea sono:

- garantire la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo;
- aumentare l'integrazione e la stabilità finanziaria;
- garantire una supervisione coerente;

i controlli sono svolti in base a norme identiche in tutti i Paesi appartenenti all'Unione Europea.

Si tratta di un pilastro fondamentale dell'unione europea disciplinato dal *reg.1024/2013/UE*<sup>2</sup> e dal "regolamento quadro" BCE/2014/468.

Nel regolamento "si attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi", dove viene identificato uno strumento unitario preposto alla vigilanza in cui la BCE, essendo l'unica a gestire la politica monetaria, diventa anche un *dominus di vigilanza*.

Questo, insieme alla gestione della politica monetaria comporta una completa *perdita di sovranità* per le Banche Centrali Nazionali.

Nel contesto SSM le autorità nazionali e la BCE collaborano seguendo il *principio di sussidiarietà* "salve le competenze delle autorità competenti degli Stati membri partecipanti ad assolvere i compiti di vigilanza non attribuiti (...) alla BCE, e i relativi poteri» (art. 1 regolamento UE n. 1024/2013).

Nel concreto, l'SSM rappresenta un sistema di vigilanza centralizzato in quanto si occupa di controllare, in ultima istanza, tutte le banche dei Paesi aderenti con "accordi di stretta cooperazione" all'Unione Bancaria Europea (UBE).

Dal 4 novembre 2014 il sistema di vigilanza unico è configurato con una rete di supervisori, dove la vigilanza diretta avviene sulle banche significative, ovvero gli intermediari creditizi con importanza

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>

sistemica per un Paese o un'area economica o comunque con specifiche caratteristiche quali un attivo superiore a 30 miliardi di euro o attività cross – border superiori al 20% del totale dell'attivo.

Per le banche definite come “non significative”, invece, la vigilanza è indiretta: viene esercitata dalle Banche Centrali Nazionali (BCN) che riportano poi alla BCE.

Al 1° luglio 2021, le banche significative sono 114 e, secondo quanto diffuso dalla BCE, detengono circa 82% delle attività bancarie dei Paesi aderenti<sup>3</sup>.

La supervisione di tipo continuo è attuata, per ogni banca, da un Joint Supervisory Teams (JST), costituito da personale della Banca Centrale Europea e della autorità nazionale di vigilanza.

Per le banche non significative o “meno significative”, la vigilanza di tipo indiretto è attuata dalle autorità di vigilanza nazionali, che applicano un “Single Rulebook” di norme prudenziali (CRD e CRR<sup>4</sup>), in collaborazione con la BCE. Quest'ultima ha comunque la facoltà di decidere di supervisionare direttamente qualunque di queste banche per assicurare che vengano rispettati e attuati correttamente gli standard di vigilanza, o per motivi legati all'economia di una specifica area geografica, richiamando i parametri secondo cui le banche sono identificate come significative.

La supervisione bancaria è attuata su tutti i Paesi che partecipano all'area euro. I paesi che non hanno ancora adottato l'euro possono scegliere di partecipare a condizione che le autorità di vigilanza nazionali aderiscano ad un accordo di “*stretta cooperazione*”. Per i Paesi non aderenti all'unione bancaria ma facenti parte dell'unione monetaria che decidono di non partecipare alla vigilanza bancaria europea, la BCE e le autorità di vigilanza nazionali competenti possono stabilire un memorandum d'intesa in cui sono contenute le modalità di cooperazione in materia di vigilanza.

L'adesione alla vigilanza bancaria legittima la BCE a condurre esami di vigilanza, come ispezioni in loco e indagini nei confronti degli enti creditizi del paese, a cui può concedere o autorizzare licenze bancarie. Sempre la BCE ha la facoltà di valutare l'acquisizione e la cessione di partecipazioni qualificate da parte delle banche, e assicurare la conformità con le regole prudenziali dell'Unione Europea. Infine, la BCE ha il compito di fissare requisiti patrimoniali più elevati (“buffer”) per contrastare eventuali rischi finanziari.

Il processo di supervisione bancaria può essere considerato come un ciclo: la regolamentazione e le politiche di supervisione forniscono le basi per lo sviluppo di metodologie e standard di vigilanza, che sono alla base delle attività quotidiane di vigilanza.

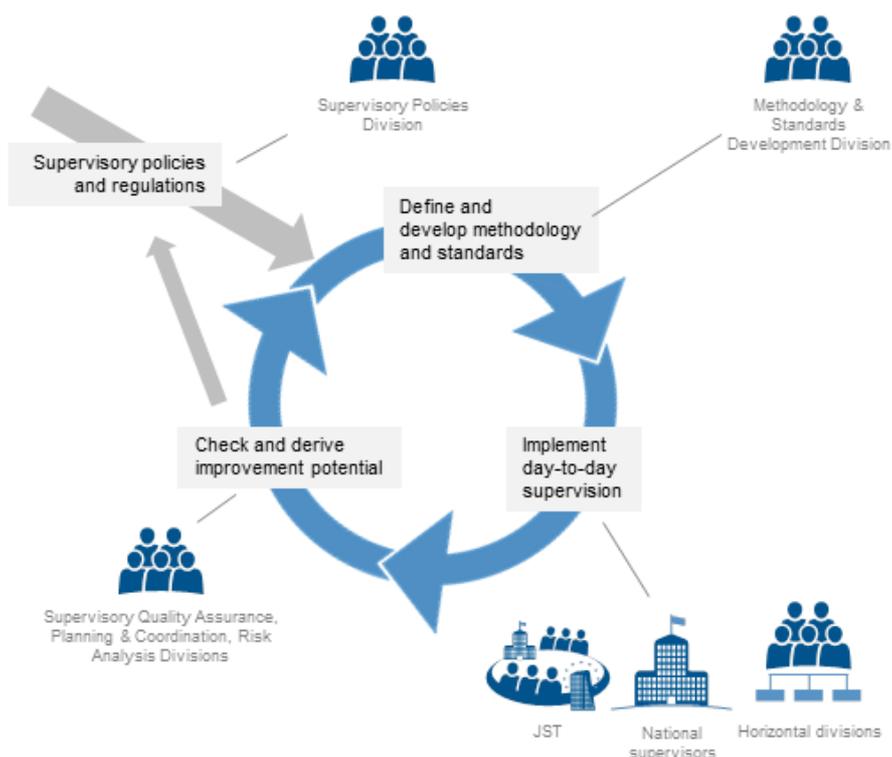
---

<sup>3</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>

<sup>4</sup> I requisiti patrimoniali per le banche e le imprese d'investimento fanno parte del codice unico dell'unione bancaria e attuano l'accordo Basilea III - vale a dire le norme sull'adeguatezza patrimoniale delle banche concordate a livello internazionale - nella normativa dell'UE. Le norme sono costituite dal regolamento sui requisiti patrimoniali dalla direttiva (direttiva sui requisiti patrimoniali - Capital Requirements Directive CRD IV e V) e Capital Requirements Regulation CRR I e II.

L'introduzione dell'SSM ha superato la "frammentazione delle forme di controllo"<sup>5</sup>, senza disperdere il "patrimonio conoscitivo" delle autorità di vigilanza nazionali.

Le lezioni apprese nel corso della supervisione e attraverso regolari controlli di qualità sono utilizzate per migliorare questo processo. La BCE fornisce assistenza nella elaborazione di requisiti prudenziali per le banche significative e non significative, riguardanti questioni quali: le pratiche di gestione del rischio, i livelli di capitale e di liquidità, e le politiche e pratiche di remunerazione.



I regolamenti e le politiche di vigilanza per tutte le banche sono sviluppati attraverso una stretta cooperazione e coordinamento tra la BCE e altri organismi come le Autorità Europee di Vigilanza, in particolare l'EBA (European Bank Authority), il Comitato europeo per il rischio sistemico, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ed il Consiglio per la stabilità finanziaria.

Le metodologie e gli standard sono alla base della vigilanza quotidiana di tutte le banche e mirano a conseguire risultati di vigilanza coerenti ed efficienti.

La BCE può emanare propri regolamenti, linee guida e istruzioni su argomenti quali il processo di revisione e valutazione prudenziale (*SREP Supervisory Review and Evaluation Process*) e le procedure di notifica e applicazione per le banche sottoposte a vigilanza.

In questo modo la BCE rivede e rafforza regolarmente le sue metodologie e i suoi standard. Utilizza l'esperienza acquisita con la loro attuazione pratica nella pianificazione delle attività di vigilanza per il ciclo successivo, sulla base della partecipazione agli organismi internazionali di definizione degli standard e alle autorità europee, delle lezioni apprese nel corso della vigilanza quotidiana e sull'esecuzione dei controlli di qualità.

<sup>5</sup> F. Capriglione "l'applicazione del 'Meccanismo Unico di Supervisione' bancaria: una vigilia di ingiustificati timori" [apertacontrada.it](https://www.apertacontrada.it/2014/10/10/lapplicazione-del-meccanismo-unico-di-supervisione-bancaria-una-vigilia-di-ingiustificati-timori/), ottobre 2014

Le operazioni di vigilanza sono pianificate dalla BCE attraverso un processo in due fasi: pianificazione strategica e operativa.

#### *Pianificazione strategica*

Il piano strategico definisce le priorità dell'attività di vigilanza nei successivi 12-18 mesi alla luce dei rischi e vulnerabilità nel settore finanziario, delle indicazioni e raccomandazioni emesse da altre autorità europee, dei risultati dei team di vigilanza congiunti attraverso lo SREP e le priorità evidenziate dalle autorità di vigilanza nazionali competenti. La pianificazione strategica inquadra la natura, la profondità e la frequenza delle attività stabilite nei singoli programmi di esame di vigilanza (SEP).

#### *Pianificazione operativa*

La vigilanza quotidiana è definita nei SEP di ciascuna banca, che stabiliscono i principali compiti e attività di vigilanza per i 12 mesi successivi, fra cui il tipo e la frequenza delle attività on-site/off-site, le procedure di approvazione dei modelli interni e la supervisione dei modelli in corso.

Le attività di vigilanza vengono attuate sulle banche significative *quotidianamente* e sono accompagnate da attività di vigilanza *ad hoc*.

La vigilanza quotidiana comprende l'interazione complessiva con le banche e la costante supervisione delle loro attività. Uno dei principali elementi su cui si basa è il già menzionato SREP, che consiste in una serie di metodologie e standard comuni, per la valutazione continua delle attività svolte dalle banche significative, valutando rischi, disposizioni di governance e posizioni di capitale e di liquidità.

Lo SREP viene applicato proporzionalmente sia alle banche significative che a quelle meno significative, assicurando il rispetto degli standard di vigilanza più elevati e coerenti.

Oltre alle attività correnti, la BCE intraprende azioni di vigilanza ad hoc, come quelle propedeutiche alla concessione di autorizzazioni o l'acquisizione di partecipazioni qualificate.

A seconda della valutazione del profilo di rischio della banca, la BCE può imporre un'ampia gamma di misure di vigilanza.

Essendo il rispetto dei requisiti prudenziali imposti agli Istituti di Credito un fattore chiave per garantire la sicurezza, solidità e la stabilità del sistema finanziario dell'Unione Europea, se una banca importante non rispetta i requisiti prudenziali, o presenta problemi di gestione o di capacità di coprire i rischi, la BCE può adottare misure nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM) per porre rimedio, avendo anche la facoltà di imporre misure esecutive e sanzioni.

Le misure di vigilanza mirano a garantire che le banche sottopostevi intraprendano le azioni necessarie in una fase iniziale per affrontare i problemi relativi ai requisiti prudenziali stabiliti dal diritto dell'Unione pertinente.

Per esempio, la BCE può richiedere alle banche di detenere fondi propri aggiuntivi, presentare un piano per ripristinare la conformità ai requisiti di vigilanza, rafforzare i propri dispositivi, processi e strategie,

applicare una specifica politica di accantonamento o un trattamento delle attività in termini di requisiti di fondi propri, limitare la remunerazione variabile, o utilizzare i loro profitti netti per rafforzare i fondi propri, aderire alle restrizioni o ai divieti della BCE sulle distribuzioni agli azionisti o ai detentori di strumenti AT1<sup>6</sup>.

Altre attività di vigilanza ad hoc comprendono la gestione delle crisi, la revoca delle autorizzazioni e le sanzioni.<sup>7</sup>

## 1.2 Il secondo pilastro

La risoluzione è la ristrutturazione ordinata di una banca da parte di un'autorità quando la banca sta fallendo o rischia di fallire. Questa procedura assicura che il fallimento di una banca non danneggi l'economia in generale o causi instabilità finanziaria.

*Il meccanismo di risoluzione unico (SRM), entrato in vigore il 1° gennaio 2016<sup>8</sup>, si applica alle banche coperte dal meccanismo di vigilanza unico ed è il secondo pilastro dell'unione bancaria.*

Se una banca fallisce nonostante una supervisione più forte, il SRM ne permette di gestire efficacemente la risoluzione attraverso il *Consiglio di Risoluzione Unico* ed il *Fondo di Risoluzione Unico* (SRF - Single Resolution Fund) finanziato dai contributi bancari raccolti a livello nazionale.

*Lo scopo del SRM è quello di garantire una reazione europea efficace quando una banca - nonostante i requisiti di capitale più severi e la vigilanza più rigorosa - si trova in gravi difficoltà. Il principio di base è che non sarà più il contribuente, ma il settore privato a sostenere i costi delle risoluzioni bancarie. Il SRM assicura quindi una risoluzione ordinata delle banche in fallimento comportando costi minimi per i contribuenti e per l'economia reale.*

Il SRM integra quindi il sistema costituito dal Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM) e la Direttiva sul Risanamento e la Risoluzione delle Banche (BRRD).

Entro il 1° gennaio 2015, la BRRD<sup>9</sup> avrebbe dovuto essere recepita nelle leggi nazionali degli Stati membri dell'UE, compresi gli Stati membri non appartenenti all'Eurozona (in Italia è stata recepita il 16 novembre 2015 con i decreti legislativi n.n. 180 e 181). La BRRD ha fissato le regole per la ristrutturazione delle banche dell'UE in gravi difficoltà finanziarie, per il *mantenimento delle funzioni vitali per l'economia reale e per la ripartizione delle perdite e dei costi tra gli azionisti, i creditori e i depositanti non assicurati delle banche, minimizzando l'esposizione dei contribuenti alle perdite.*

La direttiva ha, tra l'altro, introdotto lo strumento chiave del *bail-in*, applicato dal 1° gennaio 2016. Il *bail-in*, o salvataggio interno, è uno strumento rapido che prevede che gli azionisti e, in casi particolarmente

---

<sup>6</sup> Additional Tear 1 (art. 51 del CRR) – Strumenti di capitale e i relativi sovrapprezzi di emissione

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/risk-reduction-european-deposit-insurance-scheme/>

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/approach/cycle/html/index.en.html>

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/measures/html/index.en.html>

<sup>8</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

<sup>9</sup> <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

gravi, anche gli altri investitori in possesso di strumenti finanziari emessi dalla banca, contribuiscano a proprie spese alla risoluzione: il capitale della banca in crisi viene ricostruito mediante l'assorbimento delle perdite da parte di azioni e, progressivamente, di altri strumenti finanziari in circolazione, con grado di subordinazione decrescente, il cui valore subisce una riduzione, anche totale. Lo strumento si basa sul presupposto che la perdita per i creditori della banca non sarà mai superiore a quella che si avrebbe nel caso di liquidazione.

I depositanti sotto i 100.000 euro restano indenni dalle perdite, i loro crediti sono protetti dai sistemi nazionali di garanzia dei depositi.

La BRRD prevede una rete di autorità nazionali e fondi di risoluzione nazionali per risolvere le banche (definiti "accordi di finanziamento nazionali") e costituisce un importante passo avanti per minimizzare i diversi approcci nazionali e per proteggere l'integrità del mercato interno.

Il Single Resolution Mechanism è ampiamente percepito come un complemento necessario all'SSM, poiché i livelli di responsabilità e di decisione per la risoluzione e la supervisione devono essere allineati. Altrimenti potrebbero emergere tensioni tra il supervisore europeo (BCE) e le autorità nazionali di risoluzione su come trattare le banche in difficoltà.

Il SRM si applica alle seguenti entità stabilite negli Stati membri partecipanti: enti creditizi, imprese madri, comprese le società di partecipazione finanziaria<sup>10</sup>, le imprese di investimento e gli istituti finanziari quando sono soggetti alla supervisione consolidata dell'impresa madre effettuata dalla BCE<sup>11</sup>.

Dunque, il Single Resolution Mechanism si applica a tutti gli Istituti di Credito (e alcuni altri Enti) stabiliti negli Stati membri partecipanti, indipendentemente dalle dimensioni o dall'interconnessione. Ciò significa che il campo di applicazione del SRM è in gran parte identico a quello dell'SSM.

Il SRM si basa su una divisione dei compiti tra il *Single Resolution Board (SRB)*<sup>12</sup> e le autorità nazionali di risoluzione degli Stati membri partecipanti.

Questa divisione dei compiti è simile alla divisione dei compiti tra la BCE e le autorità nazionali di vigilanza nel contesto dell'SSM, con il risultato che i livelli di responsabilità e il processo decisionale per la risoluzione e la vigilanza sono allineati.

*L'SRB ha la responsabilità generale del funzionamento efficace e coerente del SRM*, ed è inoltre responsabile dell'elaborazione dei piani di risoluzione e dell'adozione di tutte le decisioni relative alla risoluzione per le entità o gruppi coperti dal SRM.

---

<sup>10</sup> Comprese le società di partecipazione finanziaria mista quando sono soggette alla vigilanza consolidata esercitata dalla BCE.

<sup>11</sup> Ex art 4(1)(g) del Regolamento SSM

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-resolution-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-resolution-mechanism_en). Busch, Danny. "Governance of the European Banking Union's Single Resolution Mechanism." *European business law review*. 28.4 (2017): 447-498

Tuttavia, se l'azione di risoluzione richiede il ricorso al Fondo, il Board deve sempre adottare lo schema di risoluzione.

In relazione ad altri Enti e Gruppi coperti dal SRM, ferme restando le responsabilità dell'SRB per i compiti conferitigli dal regolamento SRM (in acronimo, anche SRMR), le autorità nazionali di risoluzione delle crisi devono svolgere ed essere responsabili dei seguenti compiti:

1. adottare piani di risoluzione delle crisi ed effettuare una valutazione della possibilità di risoluzione;
2. adottare misure durante l'intervento precoce;
3. applicare obblighi semplificati o rinunciare all'obbligo di elaborare piani di risoluzione delle crisi;
4. fissare il livello del requisito minimo per i fondi propri e le passività ammissibili;
5. adottare decisioni e applicare strumenti di risoluzione delle crisi, secondo le procedure e le salvaguardie pertinenti, purché l'azione di risoluzione non richieda il ricorso al fondo e sia finanziata esclusivamente mediante: a) la svalutazione e la conversione del capitale, b) la vendita dell'attività, c) la scissione dell'attività, d) l'attivazione del bail-in, e/o del sistema di garanzia dei depositi;
6. la svalutazione o la conversione degli strumenti di capitale.

Nell'esecuzione dei compiti sopracitati, le autorità nazionali di risoluzione delle crisi devono applicare le disposizioni in maniera coerente con il regolamento SRM. A tal fine, quest'ultime devono esercitare i poteri loro conferiti dalla BRRD coerentemente con le condizioni previste dal diritto nazionale. Le autorità nazionali devono informare il Board delle misure da adottare, e devono coordinarsi strettamente con l'SRB nell'adottare tali misure. Devono presentare all'SRB i piani di risoluzione delle crisi, nonché gli eventuali aggiornamenti, accompagnati da una valutazione motivata della possibilità di risoluzione delle crisi dell'ente o del gruppo interessato.

Tuttavia, in relazione a tali altri enti e gruppi coperti dal SRM per i quali sono responsabili le autorità nazionali di risoluzione delle crisi, l'SRB può decidere in qualsiasi momento, dopo aver consultato l'autorità nazionale di risoluzione delle crisi interessata o su richiesta di quest'ultima, di esercitare direttamente tutti i poteri pertinenti previsti dal regolamento SRM. Ciò avviene in particolare se l'SRB ha inviato un avvertimento a un'autorità nazionale perché ritiene che un progetto di decisione relativo alle misure adottate non sia conforme al SRMR o alle sue istruzioni generali (ex art 31, paragrafo 1, lettera a del SRMR), e che tale avvertimento non è stato adeguatamente affrontato localmente.

Inoltre, gli Stati membri partecipanti possono decidere, in relazione a tali altri Enti e Gruppi stabiliti nel loro territorio, che l'SRB debba esercitare tutti i poteri e le responsabilità pertinenti che il SRMR conferisce alle autorità nazionali. Gli Stati membri che intendono avvalersi di questa opzione devono notificarlo all'SRB e alla Commissione. La notifica ha effetto dal giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Nonostante il fatto che ci sia una divisione abbastanza chiara dei compiti tra l'SRB e le autorità nazionali di risoluzione, *la cooperazione tra l'SRB e tali autorità è cruciale*. Infatti, l'art. 31 del SRMR stabilisce che “*il Single Resolution Board deve svolgere i suoi compiti in stretta collaborazione con le autorità nazionali di risoluzione*”. Pertanto, l'SRB deve approvare e rendere pubblico un quadro per organizzare le modalità pratiche di attuazione di questa collaborazione.

Al fine di garantire un'applicazione efficace e coerente della cooperazione, l'SRB deve impartire alle autorità nazionali di risoluzione delle crisi orientamenti e istruzioni generali in base ai quali le autorità stesse eseguano i compiti e adottino le decisioni; l'SRB può ricorrere in qualsiasi momento ai suoi poteri d'indagine, chiedere alle autorità nazionali, su base ad hoc o continua, informazioni sull'esecuzione dei compiti svolti (ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del SRMR) e deve ricevere i progetti di decisione sui quali può esprimere il proprio parere e, in particolare, indicare gli elementi dei progetti che non sono conformi al regolamento SRM o alle istruzioni generali.

Il secondo pilastro è quindi formato da due elementi fondamentali:

- *Il fondo di risoluzione unico (SRF)*
- *Il consiglio di risoluzione unico (SRB)*

Il fondo di risoluzione unico raccoglie contributi dal settore bancario, dalle banche che in precedenza hanno aderito all'applicazione delle norme *bail-in* e dei principi indicati nella direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche e nel regolamento del SRM. Questa premessa è di un requisito essenziale affinché vengano rispettati i principi fondamentali dell'unione bancaria, tra cui quello secondo il quale i costi del dissesto devono essere sostenuti dal settore finanziario e non dai risparmiatori.

Il fondo è stato costituito di “comparti nazionali” che nel corso di una fase transitoria di otto anni si fonderanno gradualmente. Alla fine del primo anno sono Stati messi in comune fino al 40% dei fondi raccolti, alla fine del secondo il 20% per poi continuare per i successivi sei anni aumentando l'importo fino a quando i comparti nazionali non esisteranno più.

La creazione del fondo e il trasferimento dei contributi sono definiti da un accordo intergovernativo definito tra gli Stati membri aderenti all'UBE, questo perché il Consiglio Europeo voleva fornire la massima certezza giuridica e costituzionale.

Il 21 maggio 2014, tutti gli Stati membri dell'UE (tranne Svezia e Regno Unito) hanno firmato l'accordo di adesione al SRM e in un documento separato questi hanno dichiarato la loro intenzione di voler completare il processo di ratifica affinché il SRM diventi **operativo a partire dal 1° gennaio 2016**.

Infatti, nel novembre del 2015 un numero sufficiente di Stati membri aveva già ratificato l'accordo governativo e la messa in comune dei contributi per il fondo di risoluzione unico. L'accordo è entrato in vigore dopo due mesi dalla data della ratifica. “*Gli Stati membri non appartenenti alla zona euro che hanno*

*firmato l'accordo dovranno osservare i diritti e gli obblighi che discendono dall'accordo soltanto una volta che avranno aderito al Meccanismo Di Vigilanza Unico e al Meccanismo Di Risoluzione Unico<sup>13</sup>”.*

Nel dicembre del 2013 il ministero delle finanze UE ha dichiarato che durante la fase iniziale di composizione del SRF, sarebbero Stati disponibili finanziamenti ponte a partire dagli Stati aderenti, sostenuti con prelievi a carico delle banche oppure dal MES (Meccanismo Europeo di Stabilità), coerentemente con le procedure esistenti. Questo scambio di finanziamenti è stato necessario per assicurare le risorse sufficienti al fondo durante il periodo transitorio.

Nell'ultimo trimestre del 2015 è stato approvato dagli Stati aderenti all'unione bancaria un sistema di meccanismi di finanziamento ponte che consiste nella sottoscrizione di un accordo armonizzato di prestito con l'SRB, creando in questo modo una linea di credito nazionale individuale a sostegno della propria quota nazionale nel SRF. Ciò viene utilizzato a tutela del corretto funzionamento del fondo come cuscinetto nel caso in cui uno degli Stati aderenti si trovasse davanti a carenze di liquidità a seguito della risoluzione delle banche dello Stato stesso. L'importo totale massimo concedibile tramite linee di credito concordato dagli Stati membri è di 55 miliardi di euro. Ma le linee di credito nazionali possono essere sfruttate solo una volta esaurite le proprie fonti di finanziamento, secondo le norme dell'Unione Bancaria.

Questo perché la rete di linee di credito nazionali punta alla protezione dei contribuenti risparmiatori e insiste sul fatto che nel medio termine i finanziamenti non incideranno significativamente sul bilancio degli Stati aderenti, in quanto gli importi richiesti a credito dovranno essere restituiti dal settore bancario di ogni paese.

Il sistema così descritto non comporta pari diritti per tutti i Paesi partecipanti e non comporta costi aggiuntivi per i Paesi che decidono di non partecipare.

Come accennato in precedenza, l'organo decisionale centrale del Single Resolution Mechanism è il *Single Resolution Board* o SRB, con sede a Bruxelles (Belgio), diventato pienamente operativo il 1° gennaio 2015. *L'SRB è un'agenzia dell'Unione europea dotata di personalità giuridica e può acquisire o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio.*

L'SRB<sup>14</sup> è composto dal Presidente e da altri quattro membri a tempo pieno. Questi membri indipendenti sono nominati dalla Commissione Europea in base al merito, alle competenze, alla conoscenza delle questioni bancarie e finanziarie e all'esperienza in materia di vigilanza finanziaria, regolamentazione e risoluzione delle crisi bancarie. Sono scelti sulla base di una procedura di selezione aperta, che rispetta i principi dell'equilibrio di genere, dell'esperienza e delle qualifiche, di cui il Parlamento europeo e il Consiglio sono tenuti debitamente informati in ogni fase della procedura in modo tempestivo.

---

<sup>13</sup> Meccanismo di risoluzione unico – Consilium: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-resolution-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-resolution-mechanism_en)

Inoltre, gli Stati membri partecipanti che rappresentano le autorità nazionali di risoluzione nominano ciascuno un membro dell'SRB. Attualmente partecipano solo gli Stati membri della zona euro, il che significa che *l'SRB è composto da 5 membri indipendenti e 18 membri che rappresentano le Autorità Nazionali di Risoluzione all'interno della zona euro, 23 membri in totale*. Ogni membro, incluso il presidente, ha un voto.

Inoltre, la BCE e la Commissione designano ciascuna un rappresentante autorizzato a partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e plenarie dell'SRB in qualità di osservatore permanente. I rappresentanti della Commissione e della BCE sono autorizzati a partecipare ai dibattiti e hanno accesso a tutti i documenti. Nelle versioni provvisorie del regolamento SRM, i rappresentanti della BCE avevano diritto di voto: il regolamento è stato poi modificato, su richiesta di quest'ultima, escludendolo, al fine di riflettere più accuratamente la differenza di ruolo ai sensi del SSM e ai sensi del SRM, ed evitare potenziali conflitti di interesse.

Argomentazioni simili valgono anche per la Commissione, che ha un proprio ruolo da svolgere nel quadro della governance del SRM.

L'SRB può riunirsi in sessione plenaria o esecutiva. Alle sessioni plenarie partecipano tutti i membri dell'SRB, mentre, alle sessioni esecutive, l'SRB è composto dal Presidente e dagli altri quattro membri a tempo pieno. Quando si delibera su un Ente o un Gruppo di entità coperte dal SRM con sede solo in uno Stato membro, anche il membro nominato da quello Stato partecipa alle delibere e al processo decisionale.

Inoltre, quando si delibera su un gruppo transfrontaliero, il rappresentante nominato dallo Stato membro in cui è situata l'autorità di risanamento a livello di gruppo, nonché i rappresentanti degli Stati membri in cui è stabilita un'affiliata o un'entità coperta da vigilanza consolidata, partecipano anch'essi al processo decisionale.

Il “considerando 35” del regolamento SRM spiega che "(...) come regola generale, il [Single Resolution Board] dovrebbe sempre invitare l'EBA quando vengono discusse questioni per le quali, in conformità con [la BRRD], l'EBA è tenuta a elaborare norme tecniche o a emanare orientamenti". Il considerando 35 menziona anche la possibilità di invitare, se del caso, un osservatore che rappresenti il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). Anche se non specificamente menzionato nel testo o nei considerando, può essere invitato anche un rappresentante del Consiglio Europeo. Invitare qualcuno del Consiglio può talvolta essere una buona idea, dato che il Consiglio (come la Commissione Europea) ha un ruolo da svolgere, nell'adozione dei piani di risoluzione da parte dell'SRB.

In ogni caso, l'SRB deve invitare a partecipare alle sue riunioni anche le autorità nazionali di risoluzione degli Stati membri non partecipanti, quando delibera su un gruppo che ha filiali o succursali significative in tali Stati membri non partecipanti. La partecipazione dei rappresentanti dell'EBA, del MES, del Consiglio e delle Autorità Nazionali di Risoluzione delle Crisi degli Stati membri non partecipanti (ed eventualmente di altri) avverrà su una base ad hoc.

Poiché i partecipanti al processo decisionale dell'SRB nelle sue sessioni esecutive cambierebbero a seconda dello Stato membro o degli Stati membri partecipanti in cui opera l'ente o il gruppo interessato, i membri permanenti (il Presidente e gli altri quattro membri a tempo pieno) devono garantire che le decisioni e le azioni di risoluzione, in particolare per quanto riguarda l'uso del Fondo, nelle diverse formazioni delle sessioni esecutive dell'SRB, siano coerenti, adeguate e proporzionate.

*Il Presidente, il Vicepresidente e i quattro membri a tempo pieno devono svolgere i loro compiti in conformità con le decisioni dell'SRB, del Consiglio e della Commissione. Essi devono agire in maniera indipendente e obiettiva nell'interesse dell'Unione nel suo insieme e non possono chiedere o accettare istruzioni dalle istituzioni o dagli organi dell'Unione, da qualsiasi governo di uno Stato membro o da qualsiasi altro organismo pubblico o privato. Nelle deliberazioni e nel processo decisionale all'interno dell'SRB, devono esprimere le proprie opinioni e votare in modo indipendente. Né gli Stati membri, né le Istituzioni o gli organi dell'Unione, né altri Organismi pubblici o privati possono cercare di influenzare il Presidente, gli altri membri dell'SRB o il Vicepresidente.*

L'SRB nella sua sessione esecutiva prepara tutte le decisioni da adottare nella sua sessione plenaria e prende inoltre tutte le decisioni per attuare il SRMR, a meno che il regolamento non preveda diversamente.

In ogni caso, l'approccio Single Resolution Mechanism prevede che l'SRB nella sua sessione esecutiva decida sulle seguenti questioni<sup>15</sup>:

1. preparazione, valutazione e approvazione dei piani di risoluzione per le entità e i gruppi per i quali l'SRB (e non un'autorità nazionale di risoluzione) è responsabile;
2. applicazione degli obblighi semplificati a determinate entità e gruppi per i quali l'SRB (e non un'autorità nazionale di risoluzione delle crisi) è responsabile quando sono soddisfatte le condizioni di applicazione
3. determinare il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili che le entità e i gruppi per i quali l'SRB (e non un'autorità nazionale di risoluzione delle crisi) è responsabile devono soddisfare in ogni momento
4. fornire alla Commissione un programma di risoluzione delle crisi corredato di tutte le informazioni pertinenti che consentano alla Commissione di valutare e decidere in tempo utile o, se del caso, proporre una decisione al Consiglio a norma dell'articolo 18, paragrafo 7, del regolamento SRM. 18, paragrafo 7, del SRMR;
5. decidere in merito ad entrate e spese della parte II del bilancio dell'SRB sul Fondo

Inoltre, se l'urgenza lo richiede, l'SRB in sessione esecutiva può prendere alcune decisioni provvisorie a nome dell'SRB in sessione plenaria, in particolare su questioni di gestione amministrativa, comprese quelle di bilancio.

L'SRB, nella sua sessione esecutiva, deve tenere informata il board in sessione plenaria delle decisioni che prende in materia di risoluzione.

Il Regolamento dell'SRB precisa quali delibere debbano essere assunte in sessione plenaria<sup>16</sup>.

L'SRB, durante la *sessione esecutiva*, quando delibera su un singolo Ente o un Gruppo stabilito solo in uno Stato membro partecipante, se i membri non sono in grado di raggiungere un accordo comune per consenso entro un termine stabilito dal presidente, il Presidente e gli altri quattro membri a tempo pieno devono prendere una decisione a maggioranza semplice. Ciò significa che il rappresentante dello Stato membro partecipante in cui l'Ente o il gruppo di Enti in questione è stabilito, non ha diritto di voto in assenza di consenso.

L'SRB, nella sua sessione esecutiva, quando delibera su un gruppo transfrontaliero, se i membri non sono in grado di raggiungere un accordo comune per consenso entro un termine stabilito dal Presidente, il Presidente

---

<sup>16</sup> Nel regolamento SRM è esplicitamente previsto che l'SRB nella sessione plenaria abbia i seguenti compiti:

1. Adozione, entro il 30 novembre di ogni anno, del programma di lavoro annuale dell'SRB per l'anno successivo, sulla base di un progetto presentato dal presidente e deve trasmetterlo per informazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla BCE.
2. Adozione e controllo del bilancio annuale dell'SRB, approvazione dei conti finali dell'SRB e dare il discharge al Presidente.
3. Decidere sull'uso del Fondo, se il supporto del Fondo in quella specifica azione di risoluzione è richiesto oltre determinate soglie di significatività.
4. Valutare l'applicazione degli strumenti di risoluzione, in particolare l'utilizzo del Fondo una volta che l'utilizzo netto accumulato del Fondo negli ultimi 12 mesi consecutivi raggiunge la soglia di 5 miliardi di euro, e fornire orientamenti che la sessione esecutiva eseguirà nelle successive decisioni di risoluzione, in particolare, se del caso, distinguendo tra liquidità e altre forme di sostegno.
5. Decidere sulla necessità di raccogliere contributi straordinari ex post; il prestito volontario tra i meccanismi di finanziamento; mezzi di finanziamento alternativi; la mutualizzazione dei meccanismi di finanziamento nazionali in caso di risoluzione di gruppo che coinvolga Enti di Stati membri non partecipanti, in caso di sostegno del Fondo.
6. Decidere sugli investimenti del Fondo.
7. Adottare la relazione annuale sulle attività dell'SRB, che deve presentare spiegazioni dettagliate sull'esecuzione del bilancio.
8. Adottare il regolamento finanziario applicabile alla SRB;
9. Adottare una strategia antifrode, proporzionata ai rischi di frode, tenendo conto dei costi e dei benefici delle misure da attuare.
10. Adottare regole per la prevenzione e la gestione dei conflitti di interesse nei confronti dei suoi membri.
11. Adottare il suo regolamento interno e quello dell'SRB nella sua sessione esecutiva;
12. Nei confronti del personale della SRB, esercitare i poteri conferiti dallo statuto dei funzionari all'autorità che ha il potere di nomina e dal regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, quale stabilito dal regolamento (CEE, EURATOM, CECA) n. 259/68 del Consiglio ("regime applicabile agli altri agenti") all'autorità abilitata a concludere un contratto di assunzione ("poteri dell'autorità che ha il potere di nomina").
13. Adottare le opportune modalità di applicazione per l'attuazione dello statuto e del regime
14. Nominare un contabile, nel rispetto dello statuto e del regime, che sia funzionalmente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni.
15. Garantire un seguito adeguato alle constatazioni e alle raccomandazioni derivanti dalle relazioni e dalle valutazioni di audit interno o esterno, nonché dalle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).
16. Prendere tutte le decisioni relative alla creazione delle strutture interne dell'organismo di controllo e, se necessario, alla loro modifica.
17. Approvare il quadro per organizzare le modalità pratiche della cooperazione.

e gli altri quattro membri a tempo pieno devono ugualmente prendere una decisione a maggioranza semplice.

Ci sono anche decisioni prese dalla sessione esecutiva dell'SRB che non implicano una deliberazione su una singola entità o gruppo (transfrontaliero), come la decisione sulla parte II del bilancio del Fondo da parte dell'SRB. Questa modalità non è esplicitamente affrontata nel regolamento SRM, ma si può presumere che, se i membri non sono in grado di raggiungere un accordo comune per consenso entro un termine stabilito dal Presidente, il Presidente e gli altri quattro membri a tempo pieno devono prendere una decisione a maggioranza semplice.

In tutte le modalità, *il Presidente ha un voto decisivo in caso di parità di voti*. Tuttavia, dato che i membri che votano in questi casi sono cinque, il caso di parità non si verificherà probabilmente, a meno che sembra un membro con diritto di voto non sia presente o si astenga dal voto.

Invece, come regola generale, l'SRB durante la *sessione plenaria* prende decisioni a maggioranza semplice dei suoi membri. Ogni membro votante ha un voto. In caso di parità, il Presidente ha un voto decisivo. Sono comunque previste delle eccezioni alla regola<sup>17</sup>.

Il Board deve adottare e rendere pubblico il suo regolamento interno. Il regolamento interno deve stabilire modalità di voto più dettagliate, in particolare le circostanze in cui un membro può agire per conto di un altro membro e, se del caso, le regole che disciplinano i quorum.

*L'SRB è responsabile nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*. A tal fine, l'SRB presenta una relazione annuale al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti europea sull'esecuzione dei compiti conferitigli dal regolamento SRM. Fatti salvi i requisiti del segreto professionale, tale relazione sarà pubblicata sul sito web dell'SRB.

Inoltre, la SRB può essere ritenuta responsabile in materia di diritto privato. La sua responsabilità contrattuale è disciplinata dal diritto applicabile al contratto in questione. In caso di responsabilità extracontrattuale, la SRB deve, conformemente ai principi generali comuni al diritto in materia di responsabilità delle autorità pubbliche degli Stati membri, risarcire i danni causati da essa o dal suo personale nell'esercizio delle loro funzioni, in particolare delle loro funzioni di risoluzione, compresi gli atti e le omissioni a sostegno delle procedure di risoluzione estere.

---

<sup>17</sup> In primo luogo, le decisioni in casi specifici (come il superamento di alcune soglie limite di liquidità, o di accumulo del fondo, e decisioni sulla mutualizzazione dei meccanismi di finanziamento nazionale in caso di risoluzione di enti appartenenti a Stati non partecipanti) sono prese a maggioranza semplice dei membri dell'SRB che rappresentano almeno il 30% dei contributi al Fondo.

In secondo luogo, le seguenti decisioni sul finanziamento dell'SRB sono prese da una maggioranza di due terzi dei membri dell'SRB, che rappresentano almeno il 50% dei contributi al Fondo durante il periodo transitorio di otto anni fino alla piena mutualizzazione del Fondo e da una maggioranza di due terzi dei membri dell'SRB, che rappresentano almeno il 30% dei contributi da allora in poi. In tutti i casi ogni membro votante ha un voto, e in caso di parità il voto del presidente è decisivo.

### 1.3 Il terzo pilastro

Il terzo pilastro dell'Unione bancaria, chiamato European Deposit Insurance Scheme (EDIS), consiste nell'istituzione di uno schema armonizzato di assicurazione dei depositi a livello europeo, e mira a ridurre le distorsioni competitive dovute alle diverse forme di protezione e modalità di funzionamento degli schemi nazionali.

La proposta fu formulata con il cd. Rapporto dei Cinque Presidenti del 22 giugno 2015: “Completare L'Unione economica e monetaria dell'Europa” (Jean-Claude Juncker, presidente Commissione; Donald Tusk, presidente del Vertice euro; Jeroen Dijsselbloem, presidente dell'Eurogruppo; Mario Draghi, presidente BCE, Martin Schulz, presidente del Parlamento europeo).

La tabella di marcia legislativa proposta nel 2015 dalla Commissione Europea chiariva che l'EDIS sarebbe stato introdotto in tre fasi: i) la fornitura di uno strumento di riassicurazione dei Deposit Guarantee Schemes (DGS) nazionali della zona euro con accesso previsto solo dopo aver esaurito le proprie risorse; ii) una fase di progressiva coassicurazione degli importi protetti; iii) la realizzazione di uno schema di protezione basato sulla piena mutualizzazione in cui l'EDIS assicurerà integralmente i sistemi di garanzia nazionali. Un'introduzione graduale mira ad attenuare le sensibilità politiche sulla condivisione del rischio, ma anche a consentire ai DGS nazionali di rispettare i loro obblighi.

Lo schema unico di assicurazioni dei depositi si basa quindi sull'Istituzione del Fondo Unico di assicurazione dei depositi (stesso schema del Fondo Unico di risoluzione e gestito in modo accentrato dal *Single Resolution Board* - SRB), la piena mutualizzazione delle risorse a livello europeo (prevista dal 2024), e gli interventi nel rimborso dei depositi e nella contribuzione alla risoluzione.

Come si intuisce, la piena mutualizzazione delle risorse a livello europeo a fronte di rischi che possono manifestarsi in modo diverso in ogni singolo paese dell'Unione, comporta una condizione di sostanziale equità e comparabilità dei rischi e degli oneri, se non di omogeneità, in ogni parte dell'Unione bancaria oltre che una attenta regolamentazione delle condizioni di accesso e, per questo motivo, come si è detto nell'Introduzione a questo documento, l'implementazione del terzo pilastro, incontra ritardi a causa della necessità di contemperare gli interessi e le peculiarità di ciascun stato membro. Alcune delle criticità in materia, quali la questione dell'asimmetria informativa e il problema dei cd. NPL – Non Performing Loans, saranno più diffusamente trattate nel Capitolo 3 del presente documento.

Per quanto rileva in questa sede, le intenzioni della Commissione sono state esplicitate con due comunicazioni: la prima nel 2017, dove è sottolineata la gradualità delle prime due fasi, affinché il processo di unificazione avvenga in modo fluido; e la seconda comunicazione del 2019, dove è enfatizzata la necessità di accelerare gli sforzi per realizzare il terzo pilastro dell'Unione bancaria: *«Una garanzia sui depositi a livello europea assicurerebbe una tutela equa dei depositi in tutta l'Unione bancaria, rafforzerebbe di conseguenza la fiducia dei depositanti e attenuerebbe il rischio di corsa agli sportelli»*.

L'idea di tutela dei depositanti a livello europeo risale agli anni '80 in concomitanza con l'inizio degli sforzi per costituire un mercato finanziario unico e integrato. A sollecitare la creazione di un fondo a tutela dei consumatori sono state le crisi avvenute negli anni a seguire. I fallimenti delle varie istituzioni finanziarie europee e internazionali negli anni '90, hanno spinto quella che allora era la Comunità Europea a introdurre un primo strumento di armonizzazione in questo settore, la direttiva n. 19 del 1994, identificata come Deposit Guarantee Scheme Directive 1 (DGSD1).

La DGSD1 ha imposto agli Stati membri di istituire uno o più DGS all'interno del rispettivo territorio e di esigere che gli enti creditizi aderissero ad un sistema che fornisse almeno 20.000 euro come livello di protezione per i depositi.

La DGSD1 ha stabilito alcuni principi fondamentali sulle modalità di copertura. Ciò ha sancito la nozione di chi paga per chi, la ripartizione della responsabilità e delle perdite tra lo Stato membro "ospitante" e quello "d'origine" in un sistema di garanzia dei depositi.

Generalmente i DGS stabiliscono quali e in che modo i depositi sono coperti e soprattutto quanto velocemente il risparmiatore verrà risarcito. In più stabiliscono come anche attraverso prelievi proporzionali al rischio sarà finanziato il sistema di protezione. La protezione è attivata quando il depositante cessa di avere i mezzi finanziari per adempiere alle sue obbligazioni: questo potrebbe essere molto prima dell'attivazione di un effettivo piano di recupero, di un effettivo fallimento della banca o dell'attivazione di un piano di risoluzione, o di altre misure legate all'insolvenza.

Per questo l'armonizzazione e l'efficienza di questo strumento a livello europeo è un principio indissolubile affinché il sistema finanziario sia esso stesso efficiente e resiliente. Di conseguenza, i DGS mirano a proteggere i consumatori e a migliorare la fiducia in particolari istituzioni di raccolta dei depositi o nel settore nel suo complesso sia durante le "normali condizioni di business" ma anche in periodi di stress.

La crisi finanziaria globale (CFG) ha scosso profondamente le regole che la DGSD1 aveva imposto, spingendo gli Stati membri a adottare misure individuali. La paura legata alla sicurezza dei depositi ha portato a una reazione a catena che ha spinto gli investitori a ridurre il rischio a cui erano esposti e i depositanti a fidarsi di meno delle banche: non solo durante il periodo di crisi ma anche durante i periodi equilibrio.

L'avvento poi di internet ha reso la necessità di agire nel settore ancora più evidente.

*Di conseguenza, e nel tentativo di preservare l'approccio armonizzato alla protezione dei depositanti, la Commissione Europea ha migliorato la DGSD1 sotto forma di una direttiva di modifica 2009/14 (DGSD2).*

La crisi del debito sovrano dell'Eurozona nel 2010 e le conversazioni che avrebbero portato alla costruzione dell'Unione Bancaria sono culminate, nel 2014, nella "fusione" delle DGSD1 e 2, e cioè alla nascita della DGSD3. Sia la DGSD3 che la proposta EDIS si basano sul giudizio di una delle autorità di vigilanza nazionale per accertare e valutare se una protezione debba essere attivata nel caso in cui una banca non sia in grado di soddisfare le sue obbligazioni in relazione ai depositi raccolti.

La DGSD3 enuncia i principi fondamentali che obbligano gli Stati dell'UE ad avere almeno un DGS, anche estero, purché riconosciuto; richiede che le filiali delle istituzioni finanziarie in Stati membri siano coperte dal DGS dello Stato di origine; e infine che il livello di copertura sia di almeno di 100 000 euro per deposito. Sempre la DGSD3 introduce protezioni aggiuntive per i depositi di valore superiore a questa somma, a condizione che si riferiscano a transazioni immobiliari private residenziali, a depositi legati a eventi della vita quali divorzio, licenziamento, ecc. o legati al pagamento di prestazioni assicurative o a lesioni penali. In questi casi, la protezione per i *Life Event Deposits* copre quelli che durano almeno tre mesi ma non più di 12 mesi.

La nuova direttiva impone poi obblighi di informazione e divulgazione ai depositanti e ai potenziali depositanti dei loro diritti ai sensi del DGS e punta a migliorare la velocità di pagamento. Questo è stato uno dei primi riconoscimenti politici dell'UE per prevenire ulteriori stress sistemici finanziari. Infatti, nell'Unione Europea, al contrario di quanto è avvenuto nei paesi anglosassoni, si è atteso il 2014 e la DGSD3 per introdurre termini di pagamento più veloci, previsti entro il 2024.

Per molte giurisdizioni dell'UE con schemi di protezione più sofisticati,<sup>18</sup> i cambiamenti della DGSD3 possono non sembrare evidenti. Infatti, per quelle che si sono conformate o sono andate oltre ciò che era richiesto nella DGSD 1 e 2, questi obblighi potrebbero sembrare tutt'altro che rivoluzionari. Per altri Stati membri dell'UE, la DGSD3 ha imposto cambiamenti di vasta portata e forse costosi.

Ciò che la DGSD3 ha certamente fatto è stato *far progredire la normativa unica sulla protezione dei depositanti più di quanto non abbiano fatto i suoi predecessori*. Quello che la DGSD3 non ha fatto è stato spingere gli Stati membri a trasformare i DGS nazionali in sistemi che assomigliano o emulano quelli di giurisdizioni con infrastrutture più evolute. Anche la proposta EDIS non fa questo, non elimina infatti le lacune che emergono come risultato di una legislazione comunitaria che ha permesso agli stati membri di declinare diversamente nelle proprie legislazioni le prescrizioni contenute nelle direttive.

L'Autorità Bancaria Europea (EBA) ha pubblicato nella seconda metà del 2019 e nel gennaio 2020 tre pareri che riesaminano il funzionamento della DGSD3 e definiscono le aree di miglioramento del funzionamento. Qualsiasi revisione dell'EDIS dovrebbe idealmente riflettere le modifiche proposte dall'EBA alla DGSD3, e dovrebbe culminare nella DGSD4 e nella legislazione di supporto.

In generale, tuttavia, il periodo intercorso tra il 2015 e il 2020 ha dimostrato la necessità di colmare le lacune nella protezione dei depositanti dell'Eurozona e di costruire un ipotetico EDIS 2.0 su un'infrastruttura adeguatamente finanziata e dotata di risorse idonee a garantire che questo terzo pilastro dell'Unione bancaria contribuisca alla resilienza e non sia potenzialmente instabile.

---

<sup>18</sup> M. Huertas “EDIS - the third pillar of the EU's Banking Union: big, bold but can it be built - where are we in 2020?” *Journal of International Banking Law and Regulation* 2021

## Capitolo 2: L'SRM e l'EDIS

### 2.1 Il funzionamento del Meccanismo di Risoluzione Unico

Il SRM come visto al paragrafo 1.2 è uno dei pilastri fondamentali dell'unione bancaria, che si occupa della risoluzione di intermediari finanziari in crisi o inadempienti.

La risoluzione mira a salvaguardare la continuità dei servizi finanziari essenziali: ciò ha luogo attraverso il rapido trasferimento di attività e passività ad altri intermediari o a veicoli costituiti dalle autorità, o attraverso la ristrutturazione dell'intermediario tramite uno strumento del tutto innovativo, il *bail-in* o «salvataggio interno»<sup>19</sup>. Quando si parla di risoluzione, dal 2014 bisogna seguire le norme definite dalla direttiva n. 2014/59/UE, così detta *Banking Recovery and Resolution Directive* (BRRD), che ha introdotto in tutti i Paesi europei regole armonizzate per prevenire e gestire le crisi delle banche e delle imprese di investimento. La BRRD è stata recepita in Italia con i decreti legislativi del 16 novembre 2015 n. 180 e 181<sup>20</sup>. Rispetto alle esperienze precedenti, la direttiva in questione mira a gestire in modo maggiormente ordinato le crisi, sfruttando le risorse del settore privato, e non dei risparmiatori, minimizzando conseguentemente gli effetti negativi sull'intero sistema economico.

Le condizioni alla risoluzione sono tre (BRRD, art. 32).

In primis, l'intermediario o l'ente in questione deve trovarsi in una situazione di grave difficoltà, la quale giustifica l'utilizzo di strumenti che si intromettono nella normale attività degli azionisti e creditori. In questa situazione il SRB o l'autorità di vigilanza nazionale dovrà giudicare, facendo riferimento a parametri quantitativi e qualitativi, se e in che modo intervenire, in quanto l'autorità ha il diritto di intervenire anche quando l'insolvenza non sia già manifestata ma si potrebbe manifestare nel prossimo futuro<sup>21</sup>, quindi quando l'intermediario è *likely to fail*, ovvero si trova in una situazione in cui vi è il mancato rispetto dei requisiti richiesti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, in particolare a causa di perdite .

In secondo luogo, affinché la risoluzione sia attivata, l'autorità deve essere certa che interventi di vigilanza alternativi o soluzioni di mercato siano inutili per evitare il fallimento dell'intermediario<sup>22</sup>.

Infine, l'ultima condizione è che l'utilizzo degli strumenti della risoluzione sia permesso solo quando è in gioco l'interesse pubblico, o quando la risoluzione sia resa necessaria per raggiungere gli obiettivi indicati dalla BRRD, che invece la liquidazione coatta amministrativa non permetterebbe di raggiungere.

---

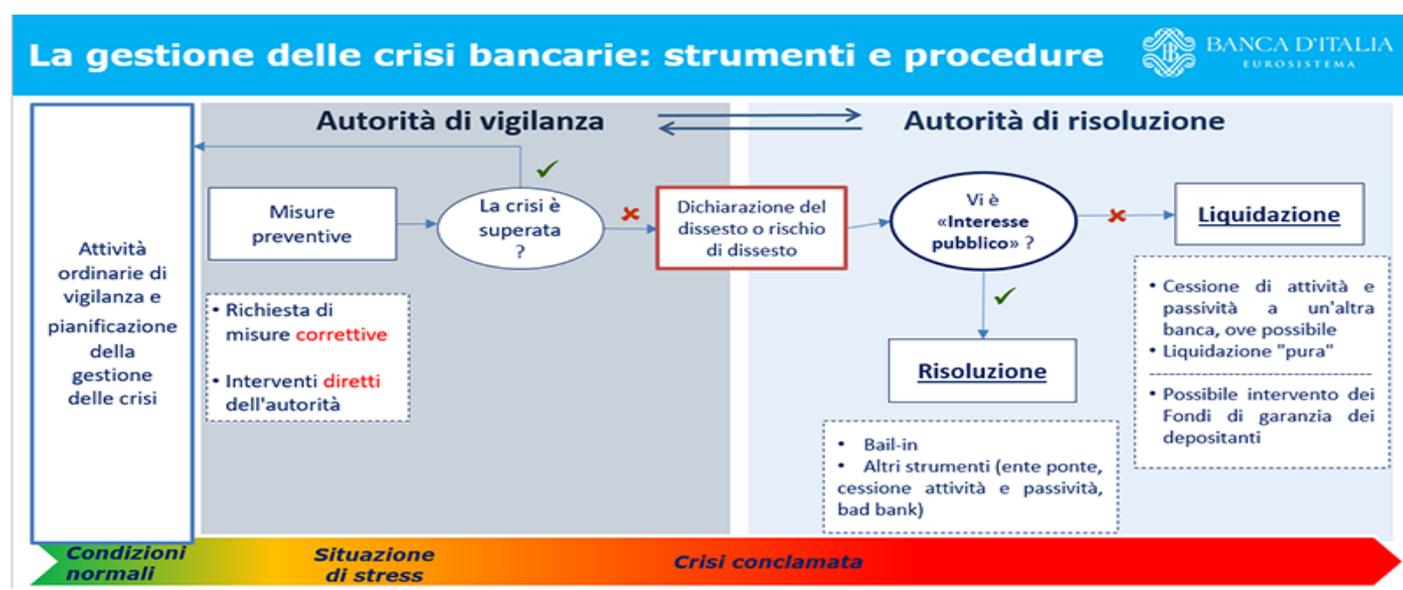
<sup>19</sup> A. de Aldisio "La gestione delle crisi nell'Unione Bancaria" pag. 391- 442

<sup>20</sup> <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

<sup>21</sup> <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

<sup>22</sup> Commissione Europea, *An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector*, COM (2010)

La *liquidazione coatta amministrativa* è un procedimento alternativo rispetto alla risoluzione, che viene applicata nel momento in cui viene accertato il dissesto o il rischio di dissesto, e non vi siano soluzioni di mercato adeguate o un interesse pubblico. Questa è una procedura concorsuale disciplinata dal testo unico bancario (TUB), prevista per le banche e altri intermediari finanziari, che comporta l'uscita dell'ente dal mercato, tramite la cessione delle proprie attività e passività ovvero tramite la liquidazione dell'attivo e il pagamento dei creditori, se l'attivo lo consente (secondo la DGSD i depositi fino a 100.000 euro sono comunque tutelati).



23

Ovviamente attuando la risoluzione le autorità devono comunque seguire e rispettare alcuni principi, ad assicurazione della continuità delle funzioni essenziali fondamentali, e a tutela non solo dei contribuenti ma anche di azionisti e creditori. Questi ultimi, infatti, devono essere rimborsati seguendo l'ordine della gerarchia dei crediti indicata dalla legge fallimentare a meno che non sia previsto diversamente (nel caso in cui fosse disposto dalla BRRD). In più, il management, in linea di principio, deve essere sostituito e considerato responsabile per le perdite subite a causa delle proprie azioni, e nessun creditore deve subire perdite superiori rispetto a quelle che subirebbe in caso di liquidazione coatta amministrativa (principio c.d. *no creditor worse off*). Bisogna ricordare che nel caso in cui l'intermediario faccia parte di un Gruppo, l'autorità deve assicurarsi che l'impatto della risoluzione sia minimizzato sugli altri enti appartenenti allo stesso, questo per mantenere la stabilità finanziaria all'interno dell'unione europea secondo l'articolo 34 della BRRD.

Il principio del *no creditor worse off* limita l'azione dell'autorità a protezione della stabilità finanziaria dei terzi, difatti il *bail in* non è altro che una perdita anticipata che si verifica prima dell'effettiva liquidazione, ma che non comporta ulteriori oneri<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

<sup>24</sup> G. Bruzzone, M. Cassella e S. Micossi, *The EU Regulatory Framework for Bank Resolution*, in J. Gray, F. de Cecco e F. Laprévotte (a cura di), *Research Handbook on State Aid in the Banking Sector*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016

L'articolo 36 della BRRD prevede che, prima dell'applicazione degli strumenti di risoluzione, sia necessaria una valutazione da parte di un soggetto indipendente sia per quanto riguarda le attività che le passività. Se però le condizioni sono particolarmente urgenti questa può essere svolta dall'autorità (Single Resolution Board o l'autorità di vigilanza nazionale).

Le valutazioni sono due, una *ex ante* ed una *ex post*. È chiaro, che la prima valutazione è necessaria affinché l'autorità di risoluzione riesca effettivamente ad accertare la situazione di crisi, per quantificare l'entità della riduzione e/o conversione di attività e passività sottoponibili al *bail in*, scegliendo effettivamente quale strumento della risoluzione sia più appropriato.

La valutazione *ex post*, invece, attuata dopo la risoluzione, ha l'obiettivo di verificare l'effettivo rispetto del *no creditor worse off*, e nel caso in cui questo principio non sia stato rispettato, il creditore in oggetto avrà diritto a un rimborso da parte del SRF.

In particolare, il set minimo di strumenti di risoluzione di cui tutte le autorità devono disporre è costituito da<sup>25</sup>:

- i) la vendita di attività e passività dell'intermediario a un acquirente privato (sale of business);
- ii) la creazione di una bridge bank a cui trasferire attività e passività dell'intermediario in vista di una futura vendita sul mercato;
- iii) la costituzione di bad bank<sup>26</sup> a cui trasferire crediti anomali e attività di difficile valutazione (asset separation tool); questo tipo di strumento deve essere sempre accompagnato da uno degli altri menzionati;
- iv) il bail-in.

In circostanze straordinarie o in situazioni di crisi sistemica è ammesso l'utilizzo di strumenti chiamati di stabilizzazione pubblica come *la ricapitalizzazione e la nazionalizzazione temporanea*.

Gli Stati aderenti hanno la facoltà di conservare degli specifici strumenti tipici dell'ordinamento nazionale, a condizione che non siano d'ostacolo al procedimento di risoluzione coordinata del gruppo e con gli obiettivi stabiliti dalle BRRD. Si è quindi presenza di un tipo di armonizzazione sostanziale che consente l'esistenza anche di altri strumenti ma tende a evitare effetti di "spillover", o di contagio, connessi a diverse strategie dei singoli Paesi.

Al processo decisionale per la risoluzione delle banche partecipano oltre al Single Resolution Board anche le autorità nazionali di risoluzione, la BCE, il Consiglio Europeo e la Commissione Europea.

---

<sup>25</sup> Alessandra de Aldisio "La gestione delle crisi nell'Unione Bancaria" pag 391- 442

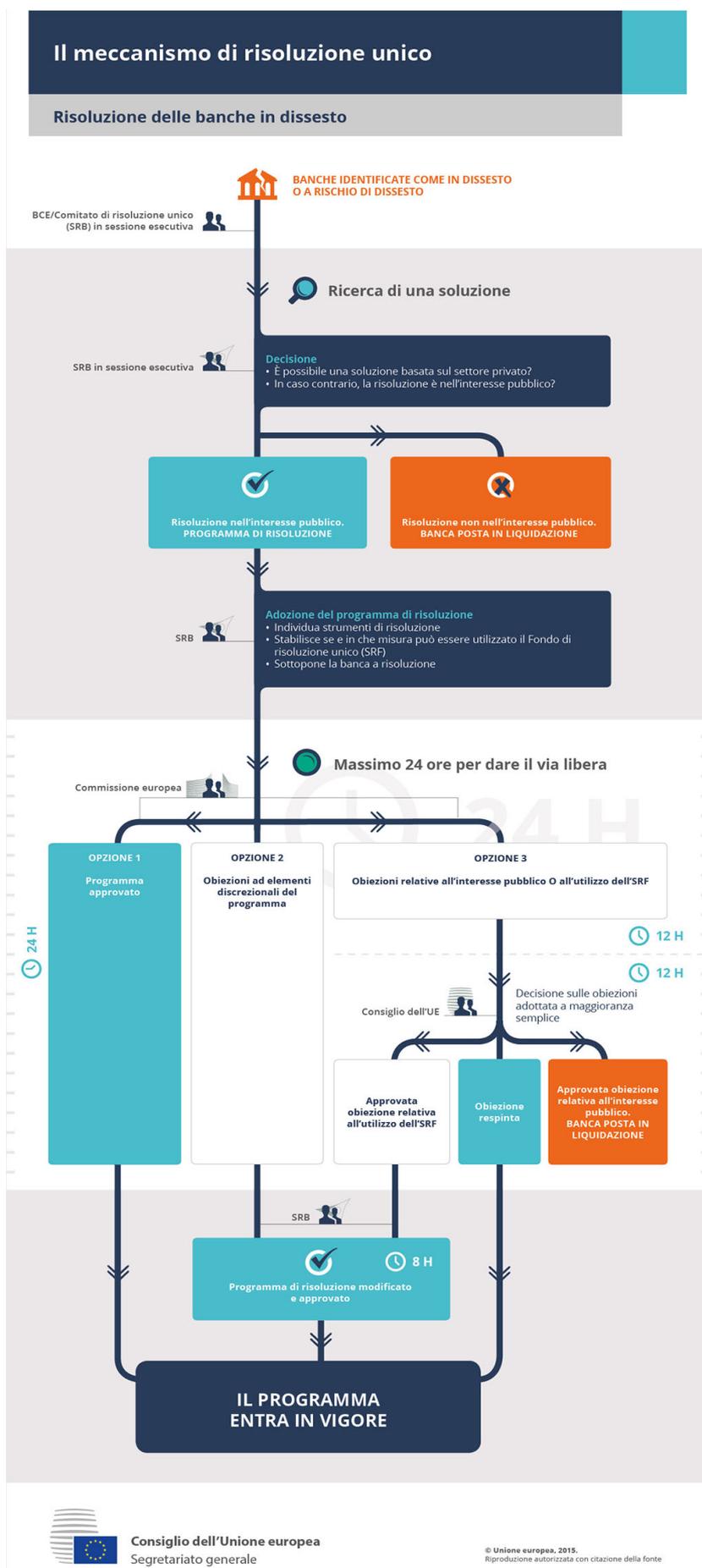
<sup>26</sup> Una bad bank consiste nella creazione di un veicolo societario in cui far confluire gli asset "tossici" di una banca. Con tale termine si fa riferimento alla suddivisione in due di una banca, nella sua parte "buona" (good bank) e in quella "cattiva" (bad bank). La banca buona si occuperà di tutte le parti sane dell'attività di credito, mentre la parte cattiva comprenderà tutte le attività cosiddette "tossiche" (Borsaitaliana.it).

Quest'ultima opera nella duplice veste di un'istituzione chiamata a valutare gli aspetti discrezionali della risoluzione, e soprattutto per controllare che venga rispettata la disciplina in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del TFEU<sup>27</sup>.

Prima dell'inizio della procedura, la BCE, in quanto unico supervisore, deve valutare l'esistenza delle condizioni - cioè lo stato di dissesto o il rischio che questo accada - affinché la risoluzione possa essere realizzata. L'Ente in esame è definito come *failing* o *likely to fail* e deve essere notificato al SRB e alla Commissione Europea. In caso di inattività della BCE, la valutazione sull'Ente può essere attuata anche dall'SRB stesso (ex art. 18 del SRMR).

Il Board si occupa di comprovare la presenza di tutti i presupposti per l'avvio della risoluzione e, soprattutto, la mancanza di soluzioni alternative collaborando con la BCE, verificando anche in questo caso la presenza di un interesse pubblico che abiliti la risoluzione rispetto a una liquidazione coatta amministrativa. Il passaggio successivo è la predisposizione del programma di risoluzione che viene inoltrato alla Commissione<sup>28</sup>.

La BCE aveva osservato che al fine di garantire una chiara attribuzione di responsabilità e un processo decisionale efficiente, la responsabilità della valutazione delle prime due condizioni avrebbe dovuto



<sup>27</sup> Treaty on the Functioning of the European Union

<sup>28</sup> BCE, CON/2013/76, par. 2.3

Immagine: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/infographics-srm/>

essere riservata in via esclusiva all'Autorità di Vigilanza ma anche che il Board avrebbe dovuto poter chiedere alla BCE o all'Autorità di Vigilanza Nazionale di effettuare la valutazione dello stato di dissesto in caso di inattività di queste.

Nel caso in cui venga richiesto l'utilizzo del SRF, la Commissione svolge un'ulteriore verifica affinché venga rispettata la disciplina sugli aiuti di Stato prima dell'effettiva presentazione del programma di risoluzione.

Entro le 24 ore dalla ricezione del programma di risoluzione, la Commissione ha la facoltà di approvarlo o sollevare obiezioni a elementi discrezionali del programma che non rientrano nei casi di competenza del Consiglio Europeo. Quest'ultimo, sempre su iniziativa della Commissione, ha la possibilità di sollevare obiezioni riguardo i) all'effettivo coinvolgimento del SRF o ii) sulla presenza effettiva del requisito di *public interest*. Nel caso (ii) in cui il public interest non venga confermato, la procedura di risoluzione termina e si prevede la liquidazione coatta amministrativa dell'Ente. Nel caso (i) invece, il Board deve modificare in modo idoneo, entro le otto ore successive, il programma di risoluzione.

La BRRD e il regolamento SRM devono sempre essere rispettati dalle autorità nazionali nell'attuazione del programma di risoluzione.

La direttiva, difatti, dà un maggior potere al SRB rispetto alla Commissione, in quanto il primo rappresenta l'autorità unica di risoluzione dell'unione europea. L'intervento della Commissione, invece si concretizza soltanto nel verificare una serie di aspetti discrezionali della risoluzione, garantendo insieme al Consiglio la tempestività del processo decisionale.

In fase di valutazione dell'intervento del SRF bisogna anche confrontare la BRRD e il SRMR, con la disciplina degli aiuti di stato, la quale influenza l'avvio della risoluzione stessa, incidendo sulle tempistiche e modalità di gestione della crisi. Infatti, la BCE riteneva, esprimendo un parere sul regolamento SRM che *«l'impatto dell'applicazione dei meccanismi di controllo degli aiuti di Stato alle risoluzioni delle crisi da parte del SRM dovrebbe formare oggetto di un'attenta valutazione. Una volta che il SRM sarà pienamente operativo, le decisioni di risoluzione delle crisi saranno adottate a livello di Unione, preservando in tal modo condizioni di parità ed evitando effetti distorsivi sul mercato unico. A tal fine, la valutazione parallela condotta nel quadro della procedura relativa agli aiuti di stato non dovrebbe ritardare, duplicare o ostacolare la procedura di risoluzione della crisi. L'obiettivo di preservare il buon funzionamento del mercato interno ed evitare effetti distorsivi della concorrenza fra gli Stati membri partecipanti e non partecipanti può realizzarsi nell'ambito della procedura di risoluzione della crisi. In particolare, potrebbe essere prevista l'integrazione di profili inerenti agli aiuti di Stato nell'ambito della procedura di risoluzione della crisi, in considerazione del fatto che il potere decisionale ultimo spetta alla Commissione. In ogni caso, l'applicazione della proposta di regolamento dovrebbe assicurare che il controllo relativo agli aiuti di*

*Stato non sia causa di indebiti ritardi, né ostacoli al conseguimento degli obiettivi della risoluzione della crisi, soprattutto in considerazione della necessità di preservare la stabilità finanziaria»<sup>29</sup>.*

Esistono quindi dubbi riguardo la necessità di un controllo a priori da parte della Commissione riguardo il tema di aiuti di Stato, in quanto questo controllo apparirebbe non necessario considerato che l'utilizzo del Single Resolution Fund, essendo un aiuto pubblico (public aid), dovrebbe essere ritenuto come un principio compatibile con quello del mercato interno, proprio perché rispetta le condizioni previste dalla BRRD e dal SRMR, che eliminerebbero ex ante il rischio distorsivo del Fondo. La BRRD, infatti prima di permettere il ricorso al fondo richiede una riduzione delle passività tramite il meccanismo del *burden sharing*<sup>30</sup> (prima) e del *bail in* (dal 2014), non solo per raggiungere gli obiettivi di risoluzione ma soprattutto a tutela della stabilità sistemica. La BCE, nel parere sul regolamento SRM, enfatizzava la necessità di un'analisi ancora più approfondita in tema di aiuti di stato e sulla stabilità finanziaria nell'ambito di risoluzione della crisi, arrivando alla conclusione che, quando il campo dell'Unione Bancaria non coincide con l'Unione Europea, resta legittimo un controllo su questo tema al fine di mantenere il *level playing field* fra Stati aderenti e non aderenti<sup>31</sup>.

Per le banche non significative il regolamento SRM attribuisce alle autorità di vigilanza nazionali tutti i compiti che normalmente sono attribuiti al board del Single Resolution Mechanism (articolo 7 SRMR). Nonostante ciò, quando la banca viene identificata come *failing* o *likely to fail*, la verifica di queste condizioni è comunque attribuita alla BCE che è quella che ha la capacità di autorizzare o revocare la licenza bancaria anche nei confronti degli enti e intermediari non significativi. Tuttavia, se le banche non significative fossero effettivamente valutate dalle autorità di vigilanza nazionali, il disegno complessivo di competenze dell'Unione Europea risponderebbe maggiormente alla volontà iniziale del legislatore, in quanto inizialmente erano le istituzioni europee ad avere un controllo sul Single Resolution Board, e quindi sull'effettivo utilizzo del SRF, anche per le banche non direttamente controllate dalla BCE. Difatti la proposta iniziale della commissione era che le condizioni di dissesto dovessero essere valutate o dalla BCE o dalle ANR (autorità nazionale di risoluzione), tuttavia nella versione finale la ANR svolge soltanto una funzione di accertamento dell'interesse pubblico nelle condizioni di risoluzione<sup>32</sup>. Quando però è necessario il fondo di risoluzione unico le competenze vengono trasferite al Board che si occupa della

---

<sup>29</sup> BCE, CON/2013/76

<sup>30</sup> La normativa in vigore fino alla fine del 2015 permetteva l'applicazione del cosiddetto *burden sharing*: in caso di dissesto di una banca era previsto che prima del coinvolgimento di fondi pubblici venisse attuata la riduzione del valore nominale delle azioni e delle obbligazioni subordinate (o la conversione in capitale di queste ultime). Dal 1° gennaio 2014, come si è detto, è invece entrato in vigore il cosiddetto *bail-in*, che prima del coinvolgimento del SRF (o più in generale dei fondi pubblici) prevede la riduzione del valore nominale non solo delle azioni e delle obbligazioni subordinate, ma anche dei titoli di debito più senior (BDI - <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/d-e-r-quattro-banche/index.html#faq8761-13>).

<sup>31</sup> BCE (CON/2013/76, par. 2.9) e Micossi, G. Bruzzone e M. Cassella, *Bail-In Provisions in State Aid and Resolution Procedures: Are They Consistent with Systemic Stability?* Maggio 2014

<sup>32</sup> M. Di Pietropaolo, voce *Meccanismo di risoluzione unico*, in *Enc. dir.*, *Annali*, vol. IX, Milano, 2016

stesura del programma di risoluzione. Le ANR hanno facoltà di predisporre autonomamente le misure di risoluzione tramite bail-in e il sistema di garanzia dei depositi (DGS).

BCE, ANR e SRB collaborano sempre a stretto contatto ma il *SRMR, supportato dalla BRRD, permette al Board di accertare le condizioni di risoluzione soltanto in caso di inattività della BCE.*<sup>33</sup>

La rete di relazioni tra le autorità e istituzioni dell'Unione subisce il rischio di *forbearance* che ha ispirato la BRRD e che ha spinto il legislatore a separare le funzioni di vigilanza e risoluzione, nonostante questa separazione appaia contrastante con le nuove autorità centrali, indipendenti dai governi dei singoli Stati, che operano con l'obiettivo di mantenere la stabilità finanziaria<sup>34</sup>.

## 2.2 Il ruolo del progetto EDIS

Come descritto in precedenza, l'Unione Bancaria si forma di tre pilastri che sono la supervisione bancaria, la risoluzione bancaria e l'assicurazione depositi. Ma al contrario della supervisione e della risoluzione, che sono pienamente in atto, ad oggi l'assicurazione è ancora solo a metà strada.

Il ruolo principale dell'assicurazione dei depositi è *quello di costruire e mantenere la fiducia*. La fiducia dei depositanti nella sicurezza dei loro depositi nelle banche è fondamentale per la stabilità finanziaria e per la stabilità bancaria in un sistema monetario.

*Questo è il momento in cui un'assicurazione dei depositi diventa cruciale*. La sua sola esistenza può già prevenire la corsa agli sportelli e assicurare che i depositanti mantengano i loro depositi nella banca. Questo, a sua volta, rende effettivamente meno probabile che l'assicurazione debba attivarsi nel rimborsare i risparmiatori<sup>35</sup>.

Gli argomenti base che richiedono la creazione di un sistema di garanzia di depositi unico europeo sono:

1. La *dimensione*. Le assicurazioni operano più efficacemente quanto più grande è il numero di assicurati. Questo principio vale anche per l'assicurazione sui depositi. I piccoli paesi, per esempio, possono avere difficoltà a fornire un'assicurazione adeguata ai propri depositi bancari che non sia eccessivamente costosa. Certamente, se una banca di un piccolo Paese è colpita e ha bisogno di attivare l'assicurazione dei depositi, l'attivazione avrà costi duraturi su tutti i depositi delle altre banche nel Paese in quanto il finanziamento dell'assicurazione graverà su un numero ridotto di soggetti.
2. La *coerenza*. Non si può mantenere un sistema in cui la supervisione è centralizzata mentre l'assicurazione dei depositi è decentralizzata. In definitiva, un tale sistema significherebbe che l'assicurazione dei depositi nazionale, e in extremis i contribuenti nazionali, dovrebbero essere pronti ad affrontare i problemi che sono sorti a causa di una supervisione europea potenzialmente inadeguata.

<sup>33</sup> Considerando 41 BRRD e art 18.1 lett. B) SRMR

<sup>34</sup> C. Hadjiemmanuil, *Financial Stability and Integration in the Banking Union*, in F. Allen, E. Carletti e J. Gray (a cura di), *The New Financial Architecture in the Eurozone*, European University Institute (EUI), 2015.

<sup>35</sup> European Parliament testimony on EDIS Guntram Wolff, 23 May 2016, Bruegel

3. Il *disaccoppiamento delle banche dai sovrani*. Lo scopo dichiarato dell'unione bancaria è quello di disaccoppiare le banche dai sovrani. Dal momento che l'ultimo garante dell'assicurazione dei depositi è il contribuente governo, la fiducia in una data assicurazione dei depositi dipenderà dal paese in questione. La qualità del sovrano influenzerà materialmente la fiducia nel sistema bancario. Senza un sistema europeo di assicurazione dei depositi, il disaccoppiamento delle banche dai sovrani è quindi incompleto.

Esiste un'altra importante ragione per cui l'assicurazione dei depositi europea è auspicabile in un'unione monetaria: *si tratta della capacità di gestire le crisi sovrane*. Il MES è lo strumento principale per gestire una crisi del debito sovrano. Il suo trattato permette esplicitamente di fornire salvataggi solo a paesi solvibili. Nel caso in cui un paese non sia solvibile le risorse del MES non possono essere fornite al paese.

Allora è necessario un pseudo bail-in tra detentori di obbligazioni sovrane dando origine a due difficoltà, la prima è che in una tale situazione è probabile che i depositanti si facciano prendere dal panico, e poiché sono in un'unione monetaria, possono spostare facilmente i loro depositi in altri paesi. Questo meccanismo, a sua volta, costringe la BCE a fornire grandi quantità di liquidità alle banche del paese interessato, aumentando la sua esposizione verso le banche concentrate in un paese. Un'assicurazione europea dei depositi, creando fiducia, probabilmente ridurrà al minimo le corse ai prelievi dalle banche nazionali e quindi il relativo bisogno di liquidità e, di conseguenza, la necessità di finanziare e l'esposizione della banca centrale.

Il secondo problema è la concentrazione del debito sovrano nelle banche dello stesso paese. Questo rende più difficile un bail-in, poiché il sistema bancario sarebbe molto meno colpito se il debito sovrano fosse distribuito su tutto il sistema bancario dell'area dell'euro. Ma la concentrazione del debito sovrano nelle banche nazionali potrebbe anche creare problemi per l'assicurazione dei depositi europea: qualora le perdite potenziali fossero così grandi da rendere inadeguata la copertura assicurativa. Questo è uno dei motivi per cui l'assicurazione dei depositi è associata a misure per ridurre l'esposizione sovrana. Un'assicurazione dei depositi europea con una riduzione delle partecipazioni nazionali in obbligazioni sovrane potrebbe rendere la gestione della crisi più facile, ma non semplice. Secondo alcuni autori, infatti, potrebbe essere più facile effettuare il bail-in delle banche che hanno investito in obbligazioni sovrane, dando così più respiro fiscale ai governi. Il bail-in del debito, comunque, non può considerarsi uno strumento standard, ma piuttosto una misura di ultima istanza che, tuttavia, potrebbe risultare preferibile a programmi assistenziali che presupporrebbero condizioni di austerità insostenibili. La piena unione bancaria con assicurazione dei depositi è probabilmente un prerequisito necessario per rendere possibile un bail-in morbido in caso di programma MES<sup>36</sup>.

La difficoltà sta nel capire se sarebbe più efficace un'assicurazione completa o una riassicurazione e come potrebbe essere progettato un sistema effettivo di assicurazione dei depositi. Per raggiungere un completo disaccoppiamento delle banche dai sovrani, è necessaria un'assicurazione completa. La riassicurazione può

---

<sup>36</sup> European Parliament testimony on EDIS Guntram Wolff, 23 May 2016, Bruegel

raggiungere questo obiettivo solo parzialmente. Ha senso, tuttavia, iniziare l'EDIS con la riassicurazione. Attualmente ci sono molte specificità nazionali riguardanti quali depositi sono coperti e in quali circostanze e queste specificità nazionali non possono essere contemplate in un modello di assicurazione completa.

Una completa assicurazione dei depositi europea è consigliabile solo quando l'esposizione al debito sovrano delle banche viene diversificata e le specificità dei paesi per quanto riguarda il trattamento dei depositanti sono armonizzate. Altrimenti, l'assicurazione dei depositi potrebbe dover coprire le perdite derivanti dalle politiche fiscali nazionali. Parimenti, contingentare le partecipazioni delle banche di un determinato Paese in obbligazioni sovrane dello stesso Paese senza l'esistenza di una completa assicurazione dei depositi sarebbe molto difficile e rischierebbe di escludere intere economie da un adeguato accesso ai finanziamenti<sup>37</sup>.

L'assicurazione della liquidità non è un'assicurazione dei depositi ma una linea di credito. L'assicurazione dei depositi riguarda la mutualizzazione e l'assicurazione contro le perdite. È importante chiarire che anche con le regole di bail-in della BRRD, un'assicurazione dei depositi è necessaria e serve ad aumentare la fiducia.

In una crisi sistemica, la costruzione della fiducia dovrebbe venire dalla politica insieme alla BCE. L'EDIS renderebbe più credibile l'esistenza di un back stop finale comune europeo per le crisi sistemiche. Inoltre, l'EDIS sarebbe un forte segnale che l'integrità dell'unione monetaria europea è saldamente stabilita.

## 2.3 Come cresce l'EDIS

Facendo seguito alla relazione dei cinque presidenti sul "completamento dell'Unione Economica e Monetaria dell'Europa" del giugno 2015, e alla relativa comunicazione della Commissione del 21 ottobre dello stesso anno, la Commissione Europea ha pubblicato la sua proposta di un sistema europeo comune di assicurazione dei depositi (EDIS) il 24 novembre 2015.

Il dibattito sull'EDIS è strettamente legato al sistema di garanzia dei depositi (DGSD)<sup>38</sup> e alla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD), così come ad altre disposizioni prudenziali, che insieme costituiscono il Single Rulebook. La questione se l'armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia possa essere sufficiente o se la loro mutualizzazione e l'introduzione di un sistema assicurativo comune diventino una necessità, risale all'impostazione iniziale dell'Unione bancaria.

Nel giugno 2012, Herman van Rompuy scrisse, nel suo rapporto "Verso un'autentica unione economica e monetaria", che un sistema comune *"servirebbe come importante garanzia che i depositi ammissibili di tutti gli istituti di credito siano sufficientemente assicurati"*. In modo simile, nella sua road map verso un'Unione bancaria del settembre 2012, la Commissione ha sostenuto che "lo spostamento della supervisione delle banche a livello europeo (...) deve essere successivamente combinata con altri passi come un sistema comune di protezione dei depositi e una gestione integrata delle crisi bancarie".

---

<sup>37</sup> What options for European deposit insurance? By: Dirk Schoenmaker, Guntram B. Wolff, 2016

<sup>38</sup> J.Payne, The Reform of Deposit Guarantee Schemes in Europe, in European Company and Financial Law Review, Vol. 12, Issue 4, pp. 489-539.

Sicuramente per evitare di essere politicizzata, la Banca centrale europea (BCE) è rimasta cauta e ha considerato uno schema europeo di garanzia dei depositi "non essenziale nel breve termine". Quando era presidente della BCE Mario Draghi, il quale fu anche uno degli autori del Rapporto dei cinque presidenti, disse nel 2015, di considerare uno schema europeo di assicurazione dei depositi come *vitale e prioritario*<sup>39</sup>. Nel contesto dei suoi sforzi per costruire un'Unione bancaria, la Commissione europea ha proposto un "sistema europeo di assicurazione dei depositi" e per creare questo terzo pilastro dell'unione bancaria, la Commissione propone di modificare il regolamento (UE) n. 806/2014, che stabilisce il meccanismo di risoluzione unico (UE).

La proposta di regolamento mira a modificare l'attuale SRM, il programma di Risoluzione Unico dell'area Euro: istituirebbe un sistema europeo di assicurazione dei depositi, per distribuire il rischio associato alla protezione dei depositanti dai fallimenti delle banche locali all'Unione bancaria nel suo complesso, e mira infine a dissociare il legame tra banche e sovrani.

La Commissione europea si aspetta che l'EDIS aumenti la resilienza contro future crisi finanziarie, riducendo la vulnerabilità dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi a grandi shock locali, e contribuendo a rassicurare i depositanti in tutta l'Unione bancaria.

Dopo un periodo transitorio di otto anni, l'EDIS, a partire dal 2024, assicurerà completamente i sistemi nazionali di garanzia dei depositi. Proprio questi ultimi sono un elemento di protezione fondamentale per i clienti delle banche e completano il quadro di risoluzione dell'Unione bancaria.

In una comunicazione di accompagnamento, Verso il Completamento dell'Unione Bancaria, la Commissione colloca la proposta EDIS nel contesto del completamento dell'Unione bancaria ed esamina le misure aggiuntive che ritiene necessarie per la condivisione dei rischi e la riduzione degli stessi nel settore bancario. La proposta EDIS di modificare il quadro di risoluzione dell'Unione bancaria comporta disposizioni specifiche nel regolamento SRM. Infatti, l'EDIS sarebbe amministrato dal nuovo "Single Resolution and Deposit Insurance Board" in tutte le fasi, insieme ai sistemi nazionali di garanzia dei depositi (DGS) partecipanti, un nuovo Fondo di assicurazione dei depositi (DIF) sarebbe finanziato dai contributi dovuti e pagati dalle banche direttamente al Board, calcolati e fatturati dai DGS partecipanti.

L'EDIS si applica a tutti i DGS che sono ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante e a tutti gli istituti di credito affiliati a tali sistemi. Dato che la copertura fornita dall'EDIS è limitata alle funzioni obbligatorie dei DGS ai sensi della DSGD, ossia i rimborsi ai depositanti e i contributi alla risoluzione, l'EDIS si applica a tutti i sistemi che possono andare incontro a rimborsi o essere chiamati a contribuire a una procedura di risoluzione.

---

<sup>39</sup> Mario Draghi: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp151104.en.html>

*La proposta di modifica prevede tre fasi successive: un sistema di riassicurazione, un sistema di coassicurazione e un sistema di assicurazione completa*<sup>40</sup>. In tutte e tre le fasi l'EDIS fornirebbe finanziamenti e coprirebbe le perdite dei sistemi di garanzia dei depositi partecipanti (aumentando gradualmente dal 20% nel 2017 al 100% nel 2024).

Nella fase di *riassicurazione* dal 2017 al 2019, l'EDIS avrebbe assicurato la copertura di una quota delle eventuali perdite soltanto dopo che il DGS nazionale avesse esaurito le risorse proprie. *Nella fase iniziale della riassicurazione, la copertura è limitata alle procedure di risoluzione condotte dal consiglio (articolo 41 bis, paragrafo 2, e articolo 79)*<sup>41</sup>. Il finanziamento nella fase di riassicurazione sarebbe stato fornito in caso di carenza di liquidità del DGS partecipante (articolo 41 bis, paragrafo 2). Se il DGS partecipante avesse avuto un deficit di liquidità, avrebbe potuto richiedere al Fondo di assicurazione dei depositi un finanziamento fino al 20% di tale deficit. Il restante 80% doveva essere coperto da altre fonti di finanziamento in quanto il finanziamento fornito dall'EDIS in questa fase aveva un tetto massimo.

Dopo la fase iniziale di riassicurazione di tre anni, i DGS partecipanti sono *coassicurati* dall'EDIS per un periodo di quattro anni (2020-2023). Possono richiedere sia il finanziamento che la copertura delle perdite dal Fondo di assicurazione dei depositi nel caso in cui dovessero incorrere in un evento di rimborso o dovessero contribuire alla risoluzione (articolo 41d). L'EDIS ora fornisce anche il finanziamento e copre le perdite derivanti dai contributi alle procedure di risoluzione nazionali.

*La differenza con la fase di riassicurazione è che il finanziamento è fornito e la perdita è coperta fin dal "primo euro" e la quota a carico dell'EDIS aumenta gradualmente durante il periodo di coassicurazione (20%-80%).* L'EDIS fornisce finanziamenti per una percentuale del fabbisogno di liquidità dei DGS partecipanti derivante da un evento di rimborso o da una richiesta di contribuire alla risoluzione.

Dopo la fase quadriennale di coassicurazione, i DGS partecipanti saranno *completamente assicurati* dall'EDIS. L'assicurazione completa fornisce un finanziamento completo del bisogno di liquidità e copre tutte le perdite derivanti da un evento di pagamento o da una richiesta di contribuire alla risoluzione. Il meccanismo è lo stesso della fase di coassicurazione, ma con l'EDIS che copre una quota del 100%. A questo proposito, il termine "assicurazione completa" confonde leggermente l'effetto di sostituzione che l'EDIS ha sulle autorità partecipanti negli Stati membri.

La proposta include salvaguardie contro un accesso errato o ingiustificato all'EDIS da parte di un DGS nazionale. I sistemi di garanzia dei depositi saranno esclusi se non hanno rispettato gli obblighi previsti dal regolamento SRM o dalla legge nazionale di attuazione delle disposizioni fondamentali della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi, o se il rispettivo Stato membro non ha attuato correttamente tali articoli (articolo 41 decies). Gli Stati saranno coperti dall'EDIS solo se i loro mezzi finanziari disponibili

---

<sup>40</sup> COMMISSIONE EUROPEA, Strasburgo, 24.11.2015 COM (2015) 586 final 2015/0270(COD)

<sup>41</sup> European Parliament, Legislative Observatory (ÆIL), European Deposit Insurance Scheme, Procedure file 2015/0270 (COD). ("EUR-Lex - 52015PC0586 - EN - EUR-Lex")

ammontano almeno al percorso di finanziamento armonizzato stabilito nel regolamento (articolo 41 undecies).

Il DIF, Fondo di assicurazione dei depositi, viene alimentato da *contributi ex ante versati dalle banche direttamente al Board*, calcolati e fatturati dai DGS partecipanti per conto del Board stesso<sup>42</sup>. Questi contributi ex ante sono un obbligo distinto da quelli richiesti dall'articolo 10, paragrafo 1<sup>43</sup>, della direttiva sui DGS. Tuttavia, al fine di raggiungere la neutralità dei costi per il settore bancario, i contributi ex ante versati al DIF possono essere compensati a livello dei DGS partecipanti.

I DGS partecipanti devono notificare immediatamente al Single Resolution and Deposit Insurance Board un evento di pagamento o una richiesta di contributo alla risoluzione (art. 41 terdecies). Il Board determina quindi, entro 24 ore, se le condizioni per l'EDIS sono soddisfatte. Da qui poi il Board determina l'importo del finanziamento che fornirebbe al DGS partecipante. Questo delibera sia durante la sua sessione esecutiva che in quella plenaria. La sessione esecutiva sarebbe composta dagli stessi membri sia per le decisioni e i compiti relativi all'EDIS sia per quelli relativi all'SRM.

Qualora uno o più DGS partecipanti si trovino ad affrontare contemporaneamente diversi eventi di rimborso o utilizzi in risoluzione, i mezzi finanziari disponibili del Fondo di assicurazione dei depositi potrebbero non essere sufficienti. In questo caso il finanziamento che ciascun DGS partecipante può ottenere è limitato da una quota dei mezzi finanziari disponibili del DIF, secondo un calcolo proporzionale.

Dopo la fornitura del finanziamento, il Board deve determinare la perdita del DGS partecipante, monitorare l'uso del finanziamento fornito, e monitorare gli sforzi per raccogliere le richieste di deposito in caso di insolvenza. La differenza tra il finanziamento iniziale che il DGS partecipante ottiene dal Fondo di assicurazione dei depositi e l'importo del finanziamento che alla fine deve rimborsare al Board risulta nella perdita coperta dall'EDIS.

Per quanto riguarda i contributi ex post, invece, a partire dall'inizio della fase di coassicurazione, il Board può anche richiedere il pagamento di contributi straordinari alle banche affiliate ai DGS partecipanti quando i mezzi disponibili del DIF sono insufficienti per il finanziamento e la copertura delle perdite (articolo 74d). Ciò significa *che i DGS partecipanti rimarrebbero responsabili della raccolta di contributi ex post dal*

---

<sup>42</sup> Briefing EU Legislation in Progress 14 March 2016 European Deposit Insurance Scheme Completing the Banking Union; European Parliament, Legislative Observatory (EIL), European Deposit Insurance Scheme, Procedure file 2015/0270(COD). European Commission, on steps towards Completing Economic and Monetary Union, COM (2015) 600 final, Brussels, 21 October 2015.

European Commission, Towards a European Deposit Insurance Scheme, European Political Strategy Centre (EPSC), Brussels, 9 November 2015.

European Commission, Towards the completion of the Banking Union, COM (2015) 587 final, Strasbourg, 24 November 2015.

<sup>43</sup> “*Gli Stati membri assicurano che gli SGD dispongano di sistemi adeguati a determinare le loro passività potenziali. I mezzi finanziari disponibili degli SGD sono proporzionati a tali passività. I mezzi finanziari disponibili degli SGD derivano dai contributi che devono essere versati dai loro membri almeno annualmente. Ciò non impedisce finanziamenti aggiuntivi provenienti da altre fonti*”.

*settore bancario nazionale* per ricostituire il loro sistema nazionale dopo un evento di pagamento o un contributo di risoluzione.

Il Board determina l'importo totale dei contributi ex post che può richiedere alle banche entro i limiti stabiliti da un atto delegato della Commissione. Durante la fase di coassicurazione, i DGS partecipanti calcolano il contributo ex post applicando lo stesso metodo basato sul rischio che applicano per calcolare il contributo ex ante ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, DGSD.

Il bilancio dell'EDIS deve coprire le spese amministrative, il finanziamento e la copertura delle perdite. Il bilancio contiene due parti: la prima parte per l'amministrazione del Board e la seconda per il Fondo di risoluzione unico (SRF). Le spese amministrative dell'EDIS sono coperte dai contributi amministrativi esistenti che sono raccolti nella parte I del bilancio del consiglio, tenendo conto dell'onere amministrativo supplementare causato dall'EDIS (articolo 65). Il Fondo di assicurazione dei depositi (DIF) è poi contenuto in una parte ad hoc del bilancio del Board con struttura speculare alla parte seconda dell'SRF (articolo 60). Il Board diviene quindi responsabile dell'amministrazione sia dell'SRF che del DIF (articolo 75).

## Capitolo 3: L'analisi del progetto e il problema dei crediti non performing (NPL)

### 3.1 Asimmetrie informative

Le asimmetrie informative<sup>44</sup> sono dei fallimenti di mercato tipici del sistema assicurativo, e sono una delle critiche volte al progetto EDIS, che secondo alcuni potrebbe incentivare l'azzardo morale<sup>45</sup> da parte di alcuni Stati che si vedrebbero avvantaggiati da un sistema unico di garanzia dei depositi.

L'azzardo morale è un rischio tipico dell'industria assicurativa: le compagnie di assicurazione temono che proporre il pagamento di ingenti premi porti gli assicurati ad assumere più rischi di quanti non ne assumerebbero normalmente, comportando una maggiore percentuale di sinistri da pagare. Nel settore assicurativo, la teoria dell'azzardo morale rappresenta ciò che accade quando una parte viene parzialmente immunizzata dal rischio perché la controparte accetta di compensare le perdite che possono essere subite dalla prima. Il punto chiave della teoria dell'azzardo morale è che *l'assicurazione rimuove la prudenza che limita normalmente il rischio legato allo sfruttamento del servizio per cui si è assicurati*. Per esempio, quando il 100% delle spese mediche è coperto da assicurazione, l'assicurato non ha alcun motivo di astenersi dal visitare il medico.

L'assicuratore non è in grado di osservare perfettamente i rischi che corre l'assicurato e di adattare il contratto di conseguenza. Questi rischi dovrebbero essere, e alla fine sono, sotto il controllo dell'assicurato. Se l'azzardo morale è probabile, l'assicuratore pretende che l'assicurato assuma un comportamento prudente, ma non può impedire che l'imprudenza abbia luogo. L'assicurato può assumere rischi senza che ciò sia stato tecnicamente valutato e riflesso nelle condizioni di polizza e, di conseguenza, la asimmetria informativa può condurre ad un uno sfruttamento maggiore e scelerato della copertura assicurativa. Se le compagnie di assicurazione potessero osservare direttamente le azioni dei loro clienti, potrebbero rifiutarsi di assicurare i soggetti imprudenti. E poiché le compagnie di assicurazione non possono controllare completamente le azioni dei loro clienti, non forniscono il livello di protezione che potrebbero offrire in un mondo con informazioni perfette<sup>46</sup>.

Un altro esempio di azzardo morale è quando una parte accetta il rischio per conto di un secondo soggetto che ha meno informazioni a disposizione, che coincide con colui che paga le conseguenze del rischio così il primo ha la tendenza o l'incentivo a prendere troppo rischio per conto del secondo.

---

<sup>44</sup> *L'asimmetria informativa* è la condizione che si verifica nel mercato quando uno o più operatori dispongono di informazioni più precise di altri. In generale, interferisce con il buon funzionamento dei mercati. L'a.i., infatti, può indurre l'operatore meglio informato a comportamenti opportunistici. Questi comportamenti portano, rispettivamente, al razionamento del credito da parte delle banche, all'impossibilità di ottenere copertura assicurativa completa a prezzi equi e a una minore occupazione.

<sup>45</sup> *L'azzardo morale* (o moral hazard) è il rischio che corre l'assicuratore quando l'esito di un evento può essere in parte (o in tutto) determinato dal comportamento dall'assicurato. L'assicurato ha la possibilità di influire sulla probabilità che si verifichi l'evento o sull'ammontare del compenso che riceve dall'assicuratore. L'a.m. si estende a tutte le situazioni in cui vi è un'informazione asimmetrica, quindi, quando una parte dispone di informazioni che l'altra non ha.

<sup>46</sup> Bohn, G. J., & Hall, J. B. (1997) "The Moral Hazard of Insuring the Insurers" (NBER Working Paper No. 5911).

Questo caso speciale di azzardo morale è chiamato il *problema del principale-agente* o problema di agenzia. Il problema in questo caso deriva dall'asimmetria dell'informazione, che consiste nella presenza di due condizioni:

1. Le attività dell'agente non sono direttamente osservate dal principale.
2. Le attività di un agente non possono essere giudicate dai suoi risultati finali.

Un mandante può essere a rischio di gravi perdite e il suo benessere dipende dalle azioni dell'agente. I costi nelle relazioni d'agenzia consistono nelle seguenti componenti:

1. il costo del controllo da parte del committente;
2. i costi associati all'adozione volontaria di condizioni più rigorose, per esempio, i costi del deposito;
3. le perdite residue, cioè le perdite del principale derivanti dalle decisioni dell'agente, deviazioni dalle decisioni che il principale stesso avrebbe preso se avesse avuto le informazioni e le capacità dell'agente.

Un esempio tipico del problema del principale-agente si ha, per esempio, quando un agente non ha alcuna responsabilità per l'incasso del corrispettivo delle vendite al cui volume è commisurato il suo compenso.

Nel 1997, il famoso sociologo americano e premio Nobel Robert Merton notò per la prima volta gli effetti negativi dell'assicurazione dei depositi e mostrò come questa incentivasse le banche a investire in attività rischiose. Sottolineò che la ragione di ciò era l'esistenza del rischio di azzardo morale: rischio che può verificarsi in vari scenari, uno dei quali è direttamente collegato ai sistemi di assicurazione dei depositi.

L'assicurazione dei depositi può incoraggiare i depositanti a scegliere una banca, senza che la scelta tenga conto delle politiche commerciali dei suoi dirigenti. In tal caso, manager e azionisti si sentono liberi di perseguire maggiori profitti, investendo in portafogli ad alto rischio che i loro depositanti non assicurati ritengono di poter accettare. Questo maggiore rischio è il *moral hazard*, sottolineato da molti scienziati e dalla politica, ma verosimilmente assai sottovalutato.

Come può questa osservazione riferirsi all'EDIS? Un sistema di sicurezza finanziaria ben organizzato promuove un sistema finanziario stabile. Tuttavia, se mal progettato, può portare a un rischio maggiore e soprattutto al rischio morale. In altre parole, le istituzioni assicurate potrebbero approfittare dei minori costi di assicurazione per impiegare la raccolta in progetti o attività con un livello di rischio più alto di quello ottimale. Ciò è possibile quando i depositanti e gli altri azionisti ignorano il comportamento rischioso dell'istituto assicurato perché sono protetti dalle perdite o presumono che l'istituto assicurato non possa fallire<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> P. Kuznichenko S. Frolov V. Orlov Oleksii Boiko “European Deposit Insurance Scheme implementation: pros and cons” by LLC “Consulting Publishing Company “Business Perspectives” marzo 2021

Pertanto, l'azzardo morale è un problema per tutti gli stati membri all'interno dell'UBE, e la sua minimizzazione è un elemento cruciale della progettazione della rete di sicurezza<sup>48</sup>.

I contraenti dello schema di garanzia dei depositi sono gli Stati e le banche e, a causa della vicinanza tra questi, i loro interessi si fondono; ciò significa che se nel momento in cui l'EDIS sarà introdotto, l'azzardo morale sarebbe da ricondurre al caso in cui gli interessi che il comportamento degli stati membri e delle banche cambiasse in modo non desiderabile, poiché il costo dei fallimenti bancari sarebbe socializzato. In altri termini, se i depositanti fossero protetti da uno schema di assicurazione dei depositi sovranazionale, i Paesi partecipanti potrebbero essere meno severi nelle politiche bancarie nazionali.

### **3.2 La riduzione del rischio: la “trappola tedesca” e il dibattito sui titoli di stato**

Le trattative sulla proposta EDIS risultano particolarmente difficoltose in quanto alcuni Stati hanno richiesto la ratifica di misure che riducono il rischio e l'armonizzazione di determinate normative a livello europeo come *le leggi fallimentari, il trattamento fiscale e soprattutto i requisiti prudenziali alle banche*. Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019, il Governo afferma che *“l'Italia sostiene con convinzione la proposta in quanto permetterebbe di realizzare una più completa mutualizzazione del rischio bancario nell'area euro e contribuirebbe ad allentare il legame fra le banche e gli Stati sovrani, garantendo a tutti i depositanti lo stesso livello e garanzia di protezione ovunque siano ubicati”*.

Il 23 novembre 2016 la Commissione Europea ha proposto alcune modalità per la riduzione del rischio nel settore bancario con lo scopo di aumentare la resilienza delle banche e rafforzare la stabilità finanziaria all'interno dell'Unione. Si è trattato di queste norme convenute nell'ambito del Comitato di Basilea e del Consiglio per la stabilità finanziaria. Due delle proposte sono state promulgate<sup>49</sup>:

- *regolamento (UE) 2017/2395* (in materia di requisiti patrimoniali per il settore bancario) che ha modificato il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda le disposizioni transitorie volte ad attenuare l'impatto dell'introduzione dell'IFRS 9 sui fondi propri e per il trattamento delle grandi esposizioni di talune esposizioni del settore pubblico denominate nella valuta nazionale di uno Stato membro;
- *direttiva (UE) 2017/2399* (in materia di risanamento e risoluzione delle banche) che ha modificato la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda il trattamento dei titoli di debito chirografario nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza.

---

<sup>48</sup> Merton, R. C., (1997). “An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Option Pricing Theory” *Journal of Banking and Finance*

<sup>49</sup> Camera dei deputati ufficio di rapporti con l'unione europea, “L'unione bancaria e il mercato dei capitali” gennaio 2019

Il 24 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento COM (2018)339 che identifica un quadro generale per i titoli garantiti da obbligazioni sovrane, o SBBS (Sovereign bond-backed Securities).

Secondo la Commissione, la proposta punta a debellare gli ostacoli regolamentari ingiustificati a uno sviluppo determinato dal mercato di titoli garantiti da obbligazioni sovrane<sup>50</sup>. Seguendo il regolamento, i titoli sarebbero emessi da enti privati come diritti su un portafoglio di titoli di Stato dell'eurozona. La struttura di questi titoli garantiti non comporterebbe la condivisione dei rischi e delle perdite da parte degli Stati membri ma soltanto tra gli investitori che si assumono i suddetti rischi. La sottoscrizione di questi strumenti darebbe, dunque, la possibilità ai detentori del diritto (che sarebbero fondi di investimento, assicurazioni e banche) di diversificare i loro portafogli di titoli sovrani creando dei mercati finanziari maggiormente integrati. Il fatto che gli investitori non sarebbero più gli Stati, ma soggetti privati, aumenterebbe la separazione tra le banche e lo stato a cui appartengono, senza avere ripercussioni negative sul mercato obbligazionario interno.

Il prof. M. Domitilla<sup>51</sup> argomenta che i Sovereign Bond-backed Securities, rappresentando uno strumento della riduzione del rischio sovrano volto a aumentare la separazione tra questo e il rischio bancario, contribuirebbero a eliminare i limiti esistenti nell'applicazione dell'EDIS: *“(gli SBBS) recherebbero dei vantaggi a tutti i Paesi dell’Unione e rappresenterebbero un’occasione per quest’ultima per mostrarsi più solidale e per garantire un allineamento di interessi socioeconomici dei vari Paesi, troppo spesso in contrasto tra loro. Nonostante i limiti connessi all’implementazione degli SBBS, tra cui la necessità di un adeguamento dell’attuale regolamentazione, essi potrebbero garantire una diversificazione geografica del rischio, nonché una differenziazione dello stesso grazie alla creazione di due tranche con diverso merito creditizio”*

Per quanto riguarda l'impegnativo processo di negoziazione per l'introduzione dell'EDIS, vale la pena notare che un accordo non è stato raggiunto finora, poiché diversi Stati membri hanno posizioni diverse nei confronti di questo progetto. Si può dire che c'è una coalizione di paesi che stanno facendo pressione per l'introduzione dell'EDIS, mentre ci sono alcuni Stati che si oppongono a questa iniziativa e bloccano costantemente la promozione del progetto. I governi di Germania, Paesi Bassi, Austria, Belgio e Finlandia presumono che i loro settori bancari siano più forti di quelli degli altri Stati partecipanti all'Eurozona e paventano che, poiché il costo dei fallimenti bancari sarà socializzato, i depositanti delle loro banche sopportino iniquamente i rischi più elevati dei depositanti di paesi con settori bancari più deboli.

---

<sup>50</sup> Camera dei deputati ufficio di rapporti con l'unione europea, “L’unione bancaria e il mercato dei capitali” gennaio 2019

<sup>51</sup> Mattia Domitilla “L’interdipendenza tra rischio sovrano e rischio bancario come limite all’applicazione dell’European Deposit Insurance Scheme: prospettive di riforma”, rivista trimestrale di diritto dell’economia, Fondazione Capriglione 2020

Nel 2016, il governo della Finlandia ha sottolineato che la differenza tra gli Stati nella regolamentazione del settore bancario e dei rischi è così grande che i benefici e i costi del sistema europeo di assicurazione dei depositi non saranno condivisi<sup>52</sup>.

Inoltre, alcuni governi del Nord Europa hanno espresso indirettamente delle preoccupazioni. Per esempio, il governo dei Paesi Bassi ha dichiarato che l'ultima condizione per la piena condivisione degli oneri consisteva nel fatto che le banche che dovrebbero partecipare all'assicurazione europea dei depositi e il fondo di risoluzione dovrebbero avere posizioni di partenza uguali. Quindi prima che le banche possano rivendicare la risoluzione europea e l'assicurazione dei depositi le loro condizioni finanziarie dovrebbero essere comparabili<sup>53</sup>.

Ma l'opposizione più esplicita all'implementazione dell'EDIS è venuta dal governo della Germania. La Germania ha criticato la proposta del sistema europeo di assicurazione dei depositi come un passo inaccettabile verso la mutualizzazione del debito. La maggioranza dei partiti politici in Germania si è opposta. L'ex ministro delle finanze W. Schäuble ha detto che il fondo di garanzia dei depositanti potrebbe diventare un pretesto per le banche per essere irresponsabili e che, potenzialmente, costringerebbe i contribuenti tedeschi a pagare tutti i conti.

Il punto di vista tedesco sull'EDIS che stressa il rischio di *moral hazard*, si basa sul proprio livello di debito pubblico che è uno dei più bassi dell'Eurozona ed è uno degli *indicatori che caratterizzano un'economia forte e stabile*. Tuttavia, va notato ancora una volta che dopo le crisi del debito sovrano, il debito pubblico tedesco è aumentato significativamente e solo dal 2016 ha ripreso a ridursi verso il suo livello precedente<sup>54</sup>.

A differenza del Governo tedesco, la Francia, l'Italia e la Spagna, hanno considerato l'EDIS come lo strumento in grado di recidere il circolo vizioso tra banche e sovrani e prevenire la fuga dei depositi nei paesi colpiti dalla crisi del debito sovrano.

Per esempio, il governo italiano ha ripetutamente sottolineato la necessità di completare il Meccanismo Unico di Vigilanza con il Meccanismo Unico di Risoluzione e il Sistema Europeo di Assicurazione dei Depositi, *poiché la coerenza è necessaria per concordare tra centralizzazione della vigilanza e gestione delle difficoltà finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi dell'unione bancaria*.

---

<sup>52</sup> In più in alcuni paesi non appartenenti all'Eurozona, per esempio la Gran Bretagna e la Svezia, dove il Tesoro o la Banca centrale forniscono sostegno finanziario ai sistemi di assicurazione dei depositi, lo schema paneuropeo e il meccanismo di prestito risultano inaccettabili anche a causa delle potenziali conseguenze per il portafoglio governativo e quindi per i contribuenti. Il governo britannico si era opposto alla proposta di prestito reciproco nel sistema di garanzia dei depositi rivisto, in quanto poteva creare un rischio finanziario imprevedibile e inaccettabile per il Tesoro del Regno Unito.

<sup>53</sup> G. Garcia & H. "Prast Depositor and Investor Protection in the EU and the Netherlands: A Brief History. *Journal of European Economic History*" 2003

<sup>54</sup> P. Kuznichenko S. Frolov V. Orlov Oleksii Boiko "European Deposit Insurance Scheme implementation: pros and cons" by LLC "Consulting Publishing Company "Business Perspectives" Marzo 2021

La posizione tedesca verso il completamento dell'unione bancaria si è ammorbidita nel 2019, quando il ministro delle finanze tedesco O. Scholz, ha espresso le sue idee su come completare l'unione bancaria. Ha proposto un nuovo sistema europeo di riassicurazione dei depositi per migliorare gli accordi nazionali. L'idea è che in caso di fallimento di una banca, le prime risorse per i depositanti sarebbero attinte dal sistema di assicurazione nazionale, e, solo quando tali fondi fossero esauriti, il fondo europeo dovrebbe concedere una limitata liquidità di supporto attraverso prestiti rimborsabili. Se fosse necessario un finanziamento aggiuntivo, allora il sovrano appropriato dovrebbe intervenire<sup>55</sup>.

La proposta di Scholz si occupa dei piani di insolvenza e della ponderazione del debito sovrano, così come delle questioni fiscali come se fosse un tentativo di sbloccare il sistema europeo di assicurazione dei depositi: vuole completare l'Unione bancaria per aumentare il peso politico dell'Eurozona sulla scena mondiale. Tuttavia, il negoziato è stato un processo lungo, poiché il piano di Scholz ha colto di sorpresa anche i partner di coalizione nel governo tedesco.

Al riguardo, il prof. A. Baglioni<sup>56</sup> sostiene: *«Mi sembra una falsa apertura. Basta guardare cosa consiglia concretamente Scholz. Nel suo schema di assicurazione europea dei depositi, dovrebbero intervenire in prima battuta i fondi nazionali di assicurazione. Poi esauriti questi, subentrerebbero altri governativi dello Stato in cui la banca è fallita. E solo alla fine si potrebbe accedere ai fondi erogati da un ente europeo, ma a prestito. (...) In teoria in un sistema di assicurazioni comune europeo, il fondo di assicurazione per rimborsare i depositanti dovrebbe essere a fondo perduto, finanziato da tutti gli Stati. Qui non si parla di rimborsi, ma di prestiti»*.

Il piano Scholz è meno ambizioso rispetto al piano originale proposto dalla Commissione per il sistema europeo di assicurazione dei depositi, che prevede un processo graduale verso un sistema pienamente integrato a livello europeo. Per porre fine alla sua opposizione all'EDIS, Scholz ha richiesto una revisione del trattamento del debito sovrano considerato da sempre dal legislatore come attività priva di rischio quando le esposizioni siano sulla BCE o sulle BCN<sup>57</sup>. Lui chiede che i titoli pubblici siano valutati sotto un profilo di rischio proporzionale al rating del debito sovrano. Per l'Italia, nel 2019 questo avrebbe significato probabilmente un default in quanto il 29 ottobre Standard and Poor's aveva confermato il rating del debito sovrano italiano come BBB, solo due livelli al di sopra dei junk bond<sup>58</sup>. Queste proposte avrebbero spinto la Germania a dare il proprio sostegno per l'istituzione di un'assicurazione dei depositi.

In più Scholz, avrebbe sostenuto l'EDIS se la procedura di insolvenza e risoluzione di una banca in crisi fosse diventata uguale in tutti gli Stati. Per farlo chiede di applicare alle banche non significative soggette alle leggi di insolvenza nazionali, la stessa regola europea che si fa valere per i grandi istituti di credito.

---

<sup>55</sup> “What next for Europe’s banking union?” The Economist novembre 2019

<sup>56</sup> A. Fioravanti “Riforme che non lo erano La Germania finalmente vuole l’Unione bancaria, ma la proposta non piace all’Italia” <https://www.linkiesta.it/2019/11/unione-bancaria-eurozona-scholz-germania/> - Intervista al prof. Angelo Baglioni (Università Cattolica, Milano)

<sup>57</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il Regolamento (UE) n. 648/2012, par. 3 e 4.

<sup>58</sup> C. Musilli “Unione bancaria, la trappola tedesca” 2019

Un'altra questione importante che Scholz ha notato nel suo piano è la necessità di ridurre il volume di NPL nelle banche europee; ha detto che la riduzione del rischio è necessaria perché Berlino possa avanzare sul fronte della mutualizzazione. Il motivo dietro le proposte tedesche era il consolidamento del loro settore bancario che necessita fusioni e acquisizioni per renderlo più stabile<sup>59</sup>.

Un aumento della fiducia verso il sistema europeo di assicurazione dei depositi per evitare il cosiddetto "doom loop"<sup>60</sup> è un vantaggio del Sistema Multinazionale di Assicurazione dei Depositi. Tuttavia, alcuni stati possono obiettare che i loro sistemi nazionali potrebbero sovvenzionare altri Stati: a causa della pratica comune di stabilire premi assicurativi per le banche per finanziare i fondi di assicurazione dei depositi, questi timori possono essere ragionevoli.

Secondo il Ministro, il sistema europeo di assicurazione dei depositi può essere articolato in modo da diminuire significativamente i premi, e il beneficio aggiuntivo sarebbe la diminuzione dell'azzardo morale. Queste caratteristiche includono i requisiti di un significativo patrimonio netto e debito "beil-in-able", aggiungendo un supplemento per il rischio sistematico, che deve essere pagato dalle banche al MES.

Per riassumere, se i meccanismi di risoluzione comuni per tutte le banche europee sostenessero il bail-in degli obbligazionisti e promuovessero il consolidamento in modo da migliorare la liquidità delle banche europee, allora la Germania potrebbe probabilmente appoggiare su uno schema europeo di riassicurazione dei depositi, giustificandolo come molto meno dannoso rispetto alle proposte precedenti.

Sempre nel 2019, il Ministro italiano dell'economia Gualtieri ha detto che le ponderazioni del rischio e le disposizioni che comportano, così come i limiti di concentrazione sulle obbligazioni, metterebbero le banche dell'UE in uno svantaggio competitivo rispetto a quelle di altre parti del mondo che non affrontano tali restrizioni. Ha anche menzionato che il trattamento prudenziale delle esposizioni sovrane è una misura che avrebbe un impatto negativo a livello internazionale. Il Comitato di Basilea non ha chiesto tale modifica del regime prudenziale per creare un campo di gioco ineguale a livello globale<sup>61</sup>.

La BCE vuole anche che vengano eliminati unilateralmente i titoli di Stato dell'Eurozona a rischio zero e segnala che questo cambiamento dovrebbe avvenire su scala globale, per non mettere le banche europee in una posizione di svantaggio. L'accumulo di più capitale per garantire il rischio delle obbligazioni aumenterà ulteriormente i costi per le banche dell'Eurozona che hanno già problemi di profittabilità a causa dei rendimenti negativi di gran parte dei debiti statali e dei tassi di interesse negativi della BCE.

---

<sup>59</sup> P. Lee "Look behind Germany's surprise call for deposit insurance" Euromoney 2019

<sup>60</sup> "Doom-Loop" (circolo vizioso) tra banche e titoli di debito pubblico. Un circolo vizioso nel quale all'aumentare del rendimento dei titoli di Stato diminuisce il valore di mercato delle banche che più ne hanno in portafoglio. (F. Lenzi. Sole24ore "Doom loop, la zavorra dei titoli di Stato che affonda le banche. Come se ne esce?")

<sup>61</sup> T. Reuters "Eurozone vows to be responsible in regulating banks' sovereign holdings" Brussels, 2019 November.

Ma tutto sommato, Gualtieri ha notato che tutte le discussioni basate su come rendere più sicuri gli obbligazionisti delle banche dovrebbero essere ricollocate con un'altra questione: come creare un European Safe Asset<sup>62</sup>.

Ma è più che ovvio che tale proposta sia stata fortemente rifiutata dal governo tedesco perché creerebbe un fondamento per il moral hazard e potrebbe essere un primo passo verso il debito comune, che Berlino vede come il pericolo principale.

In tutto ciò, Roma, a tutela delle banche italiane e come risposta alle proposte tedesche ha minacciato di rifiutarsi di firmare la riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) già concordata.

Il MES è stato modificato<sup>63</sup> con l'introduzione di misure che riducono il rischio che gli investitori facciano un accordo più vantaggioso per una potenziale ristrutturazione del debito sovrano. Ciò permette al fondo di salvataggio di mediare tra il sovrano e gli investitori, razionalizza l'accesso alle linee di credito precauzionali del MES stesso per evitare l'escalation di piccole crisi, crea più strumenti per promuovere la sostenibilità del debito degli Stati membri e aumenta il coinvolgimento nella preparazione alle crisi.

È chiaro in fin dei conti Germania e Italia abbiano riflesso la voce di altri Stati, quindi paesi come Germania, Francia, Austria, Benelux da una parte, e Italia, Grecia e Cipro dall'altra<sup>64</sup>.

L'unico modo in cui l'EDIS può essere implementato è con il consenso sulla questione delle obbligazioni sovrane e una accorta definizione dell'ordine in base al quale l'EDIS viene attivato in caso di default. Data la struttura prevista per il sistema europeo di assicurazione dei depositi, si osserva che i paesi con una maggior presenza di NPL beneficerebbero

## Riforma del meccanismo europeo di stabilità (MES)

### Cos'è il meccanismo europeo di stabilità (MES)

Ruolo attuale	Capacità di prestito	Base giuridica
Fornire assistenza finanziaria ai paesi della zona euro che affrontano o rischiano gravi difficoltà finanziarie	Fino a <b>500</b> miliardi di EUR	Trattato intergovernativo firmato dai governi della zona euro nel febbraio 2012

### Obiettivi della riforma del MES

- Un uso più efficiente ed efficace del MES
- Capacità potenziate per la risoluzione delle banche
- Rafforzamento della preparazione alle crisi
- Maggiore resilienza dell'Unione economica e monetaria

### Modifiche al trattato MES: cosa cambia

- Nuovo sostegno per il Fondo di risoluzione unico per supportare la risoluzione delle banche
- Razionalizzazione dell'accesso alle linee di credito precauzionali del MES per evitare l'escalation di piccole crisi
- Strumenti e mandato più forti
- Ruolo più incisivo nell'elaborazione e supervisione dei futuri programmi di assistenza
- Maggiore coinvolgimento nella preparazione alle crisi
- Più strumenti per promuovere la sostenibilità del debito degli Stati membri

### Le fasi di entrata in vigore della riforma

- Accordo politico in sede di Eurogruppo (30 novembre 2020)
- Firma dell'accordo che modifica il trattato MES
- Ratifica di tutti i 19 Stati membri della zona euro
- Entrata in vigore del trattato MES modificato
- Introduzione precoce del sostegno per il Fondo di risoluzione unico nel 2022

Consiglio dell'Unione europea  
Segretariato generale

© Unione europea, 2020  
Riproduzione autorizzata con creazione della forma

<sup>62</sup> Un'obbligazione basata su un'obbligazione di tutti i governi dell'Eurozona che dovrebbe fornire la stabilità

<sup>63</sup> [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration\\_files/esm-treaty-amending-agreement-21\\_it.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/esm-treaty-amending-agreement-21_it.pdf)

<sup>64</sup> A. Samitas, E. Kampouris, S. Polyzos, A. Spyridou, "Spillover effects between Greece and Cyprus: a DCC model on the interdependence of small economies" Investment Management and Financial Innovations 2020

maggiormente del sistema comune di depositi. In altre parole, è quasi impossibile che l'azzardo morale scompaia del tutto in presenza di forti disparità di ruolo e solidità dei vari paesi sul mercato finanziario globale.

Nell'attuale situazione economica, la Germania sembra essere l'economia più forte dell'Unione Europea, dato che non ci sono minacce potenziali per il suo settore bancario, quindi se l'EDIS entrasse in vigore, *la Germania sarebbe il primo paese a cui verrebbe chiesto di coprire le perdite* per la socializzazione dei costi nello schema. Al contrario, il sistema bancario degli Stati dell'Europa meridionale sta attraversando tempi difficili e non è abbastanza solido per poter sostenere stabilmente il proprio debito pubblico.

Il compromesso sull'EDIS rimane una questione aperta. L'argomento principale per tale stallo è la presenza dell'azzardo morale all'interno dello schema, che è causato dal conflitto di interessi tra chi paga e chi rischia e spiega, di conseguenza, la riluttanza di taluni paesi a scendere a compromessi.

Nonostante l'introduzione dell'EDIS sia vantaggiosa per tutti gli stati membri dell'UE, nessuno vuole trascurare i propri interessi anche se un settore bancario integrato permette il contenimento dei rischi e di rendere più regolare la crescita del reddito e dei consumi, oltre a essere elemento di stabilità di fronte ai grandi shock finanziari ed economici.<sup>65</sup>

### **3.3 La riduzione degli NPL**

Insieme al caso delle asimmetrie informative, un altro elemento di dibattito che merita di essere approfondito è il caso dei *crediti deteriorati*.

“I crediti deteriorati delle banche (in inglese *Non-Performing Loans - NPLs*) sono esposizioni verso soggetti che, a causa di un peggioramento della loro situazione economica e finanziaria, non sono in grado di adempiere in tutto o in parte alle proprie obbligazioni contrattuali”<sup>66</sup>.

Come menzionato precedentemente una delle argomentazioni sostenute dai Paesi dell'Europa Settentrionale, era proprio che, essendo l'EDIS un'assicurazione dei depositi sovranazionale, richiede i contributi di tutti gli stati membri, affinché i depositi di questi sia tutelati. Ma, secondo il lato settentrionale dell'eurozona, *l'avviamento e l'applicazione di questo meccanismo è subordinato a posizioni di partenza (finanziariamente) comparabili, che renderebbero la condivisione degli oneri più equa tra gli Stati membri*.

Per questo, il tema degli NPLs va approfondito accuratamente, essendo questi testimoni della solidità delle banche. Infatti, una bassa percentuale di crediti non performing è sinonimo di un sistema bancario solido e in crescita, come si vedrà successivamente.

---

<sup>65</sup> P. Kuznichenko, S. Frolov, V. Orlov, O. Boiko “European Deposit Insurance Scheme implementation: pros and cons” March 2021

<sup>66</sup> Banca d'Italia “I crediti deteriorati (Non-Performing Loans - NPLs) del sistema bancario italiano”

Come si è detto, una delle argomentazioni menzionata da Scholz nella sua proposta per il completamento dell'Unione Bancaria era quella di rafforzare l'intero settore bancario riducendo il numero di crediti non-performing al fine di *“responsabilizzare gli Stati e i loro sistemi bancari”*<sup>67</sup>.

In più, la questione dei crediti deteriorati resta molto delicata: se questa non venisse affrontata in maniera graduale imponendo una regolamentazione più rigida di quelle attuale, si configurerebbe una rapida svalutazione dei portafogli crediti. La svalutazione spingerebbe i detentori a vendere i portafogli a prezzi bassissimi su mercati secondari, favorendo i gestori specializzati che otterrebbero profitti notevoli da questa specifica area di business. Le conseguenze di queste operazioni si riverserebbero sugli istituti bancari dei paesi più esposti con enormi effetti negativi.

I primi testi che si occupavano di disciplinare i non performing loans sono stati le Guidelines della BCE nel 2017, *“Linee guida per la riduzione e adeguata gestione dei crediti deteriorati”*, integrate l'anno dopo con un addendum pubblicato nel marzo 2018.

Queste Guidelines possono essere identificate come il primo vero documento che si occupa di definire l'individuazione, monitoraggio e gestione degli NPL, puntando a incoraggiare le banche ad una gestione attiva dei crediti deteriorati<sup>68</sup>. Al riguardo, si riporta un articolo della prof.ssa M. Pellegrini.

*“Al fine di esercitare un continuo monitoraggio degli sviluppi concernenti gli NPL nelle Guidelines è previsto che la riduzione di NPLs vada correlata alla definizione di precise scadenze, nonché all'individuazione dell'approccio operativo cui si intende dare attuazione per la massimizzazione dei recuperi. Più in particolare, viene suggerito agli intermediari di stabilire una struttura di governance e presidi operativi adeguati alla gestione dei crediti non performing, processi decisionali efficaci per fissare le linee di indirizzo contenute nella strategia di recupero e nei piani operativi e organizzare apposite unità operative specializzate nella gestione delle varie fasi del ciclo di vita degli NPLs”* mentre *“l'Addendum propone un proprio schema per la definizione delle tempistiche e delle quote annue di accantonamento, con serie conseguenze anche sull'erogazione del credito all'economia”*<sup>69</sup>.

Nei documenti citati poi vengono identificate le caratteristiche affinché tutte le cd “non performing exposures” (NPE) vengano definite prudentemente, prevenendo l'accumulo di queste nei bilanci bancari tale da richiedere l'intervento dell'autorità di vigilanza.

Guidelines e addendum, tuttavia, non sono vincolanti, poiché è la BCE che si occupa di valutare in merito agli accantonamenti prudenziali, integrando i risultati nello SREP.

---

<sup>67</sup> A. Fioravanti “Riforme che non lo erano La Germania finalmente vuole l'Unione bancaria, ma la proposta non piace all'Italia” <https://www.linkiesta.it/2019/11/unione-bancaria-eurozona-scholz-germania/>

<sup>68</sup> Che prima del 2017 risultava imprecisa e vaga.

<sup>69</sup> M. Pellegrini “L'azione dei global regulators sui crediti deteriorati” rivista trimestrale di diritto dell'economia, Fondazione Capriglione 2019

Nel marzo poi 2018 la Commissione europea ha altresì presentato un pacchetto di misure per ridurre più velocemente il numero di crediti deteriorati (*non-performing loans*) nel settore bancario. “Il livello dei crediti deteriorati rispetto al totale dell'attivo costituisce uno dei più importanti indicatori della "salute" di un soggetto bancario”<sup>70</sup>.

Si tratta della proposta di regolamento COM (2018) 134 che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate (proposta relativa a una rete di sicurezza prudenziale per i crediti deteriorati) e della proposta di direttiva COM (2018) 135 relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali.

Le proposte includono:

- una copertura sufficiente delle perdite sui crediti deteriorati futuri, introducendo livelli comuni di copertura minima per i prestiti di nuova erogazione;
- un'esecuzione extragiudiziale accelerata dei prestiti coperti da garanzia reale, prevedendo che banca e debitore possano concordare in anticipo un meccanismo accelerato di recupero del valore dei prestiti coperti da garanzia reale;
- lo sviluppo dei mercati secondari dei crediti deteriorati, armonizzandone i requisiti e instaurando un mercato unico della gestione del credito e della cessione a terzi di prestiti bancari nell'UE.

Questi due testi però sembravano essere incoerenti tra di loro. È molto diverso l'ambito di applicazione. L'addendum si applica alle banche vigilate direttamente dalla BCE, mentre le proposte scritte dalla Commissione si riferiscono a tutte le banche dell'area euro, comprese le più piccole. In più l'addendum si occupa di tutte quelle esposizioni che vengono classificate come non performing dal 2018 in poi, quindi considera anche tutti quei crediti in circolazione prima di questa data ma classificati successivamente, al contrario le proposte della commissione disciplinano soltanto sui flussi erogati dopo l'emanazione delle normative.

L'addendum della BCE richiede poi che i crediti vengano svalutati completamente entro sette anni se garantiti, ed entro due se non sono garantiti

È stato poi emanato il 17 aprile 2019 il Regolamento (UE) 2019/630 che modifica la *Capital Requirements Regulation* (CRR – Regolamento (UE) n. 575/2013) che

- introduce livelli comuni di copertura minima per i nuovi prestiti di nuova concessi che si deteriorano ("*prudential backstop*")
- mira ad evitare che manchino fondi sufficienti a coprire le perdite sui futuri NPL così da limitarne, se non evitarne, l'accumulo.

Questo regolamento al contrario dei testi precedenti troverà applicazione all'interno del primo pilastro di Basilea<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Camera dei deputati ufficio di rapporti con l'unione europea, “L'unione bancaria e il mercato dei capitali” gennaio 2019

<sup>71</sup> I tre pilastri di Basilea sono:

La questione degli NPL è critica poi nel dilemma del paese d'origine e del paese ospitante a causa del significativo livello di attività bancaria transfrontaliera che esiste a livello europeo. Il problema degli NPL è una delle conseguenze negative dei fattori push e pull dell'attività bancaria transfrontaliera.

In particolare, le correlazioni tra gli accantonamenti per le perdite sui prestiti e i requisiti patrimoniali e il modo in cui questi interagiscono con le banche e con il loro bilancio creano una serie di decisioni normative a livello contabile e di vigilanza prudenziale.

La dinamica delle forme di regolamentazione private e pubbliche richiede una discussione sistematica su come combinare e interpretare al meglio le riforme a livello europeo. È evidente che la mancanza di chiarezza sul problema degli NPL ostacola il processo decisionale sia a livello macroprudenziale sia a livello microprudenziale<sup>72</sup>.

Nel contesto microprudenziale è particolarmente importante considerare come la vigilanza interagisca con il processo decisionale strategico e operativo delle banche, e se interferisca potenzialmente con l'autonomia aziendale stessa. Recentemente sono state introdotte disposizioni per una maggiore trasparenza e coerenza delle pratiche di vigilanza tra le autorità competenti all'interno dell'UE<sup>73</sup>, ed è quindi opportuno considerarle alla luce del dilemma casa e ospite. Ciò è tanto più vero in quanto le riforme associate ai livelli di capitale, come l'introduzione delle riserve di capitale, non affrontano specificamente le questioni pregresse relative allo stock di NPLs. Il passaggio a un approccio lungimirante e basato sul giudizio richiede la considerazione di questioni pregresse per minimizzare la ripetizione degli errori del passato. La prospettiva del paese d'origine e del paese ospitante è particolarmente pertinente perché il diverso trattamento degli NPLs da parte delle due autorità può portare a diversi incentivi nel modo in cui vengono riconosciuti e gestiti al di là delle linee nazionali, determinando così un campo di gioco ineguale.

### 3.3.1 I livelli di crediti deteriorati

La crisi bancaria e del debito sovrano in Europa ha scatenato un enorme problema di prestiti in sofferenza (NPL)<sup>74</sup>. Questi fattori scatenanti durante la crisi finanziaria globale (GFC) hanno lasciato le banche a con grandi quantità di NPL, aumentando sia la loro probabilità di fallimento, sia ostacolando la concessione di credito nell'economia e quindi rallentando la crescita economica. Ciò è particolarmente vero in Europa. La mancanza di diversità delle tecniche di finanziamento implica una forte dipendenza dall'attività delle banche

- 
1. Pilastro 1: requisiti patrimoniali minimi e adeguatezza patrimoniale
  2. Pilastro 2: requisiti di controllo prudenziale di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale
  3. Pilastro 3: disciplina di mercato e obblighi di comunicazione più severi. Le autorità di vigilanza richiedono adeguatezza patrimoniale e attività ponderate per il rischio

<sup>72</sup> Dal Segretariato generale del consiglio alle delegazioni "Report of the FSC Subgroup on Non-Performing Loans" Consiglio dell'Unione Europea 2017.

<sup>73</sup> R. Klug, "Next steps for the Completion of Banking Union and the reduction of non-performing loans" BCE, 2018

<sup>74</sup> European Banking Authority, "Final Report: Guidelines on management of non-performing and forborne exposures" (EBA, 2018); L. Nyberg 'Resolution of NPLs in the cross-border bank' (2016),

commerciali come fonte primaria di finanziamento. Quindi, quando le banche commerciali sono soffocate dagli NPL, si riduce la loro redditività e si ostacola la loro capacità di fornire credito nell'economia.<sup>75</sup>

A livello bancario, il rischio legato agli attivi richiederà la necessità di detenere un capitale più elevato, che in un momento di ciclo economico avverso potrebbe non essere immediatamente disponibile. In considerazione dell'importanza primaria dei prestiti e delle linee di credito, è fondamentale valutare come affrontare la questione prima che si verifichino le difficoltà. Ciò richiede una maggiore attenzione da parte delle autorità di vigilanza per ridurre al minimo la possibilità di innescare una procedura di risoluzione o di insolvenza. In vista dei diversi standard di pratica degli Stati membri sono necessari coerenza e armonizzazione nell'utilizzo di tali strumenti.

In considerazione di ciò, ci sono problemi di selezione avversa<sup>76</sup> e di rischio morale che coesistono a causa dei fallimenti di mercato legati all'informazione. Per quanto riguarda la selezione avversa, la qualità delle attività è così interconnessa con la durata della loro mancata performance che è difficile distinguere le "buone" dalle "cattive" basandosi solo sul prezzo. Per quanto riguarda l'azzardo morale, l'incidenza del problema sul bilancio e il livello di assunzione del rischio per aumentare i profitti sono opachi. In considerazione di questa insufficiente trasparenza, la capacità della banca di raccogliere capitale sul mercato si riduce drasticamente a causa della mancanza di fiducia nel bilancio.

La questione dell'asimmetria dell'informazione è resa più problematica quando si tiene conto della dimensione transfrontaliera nell'analisi: la mancanza di armonizzazione e di coerenza delle pratiche tra i Paesi esaspera i problemi di fondo all'interno del gruppo bancario e delle sue diverse filiali quando si tratta di NPLs. Per esempio, le banche europee operano quasi in egual misura attraverso filiali e controllate. In quest'ultimo caso, la filiale può avere più autonomia su come vengono gestiti gli NPLs secondo i requisiti locali esteri, questi però poi vengono consolidati nel bilancio della capogruppo. Tuttavia, nel caso degli NPL, a livello di filiale questi sono iscritti nel bilancio della casa madre, anche se originati in una giurisdizione estera. Questo processo deve essere considerato a livello di vigilanza micro e macroprudenziale.

*Il rapporto tra crediti non performing e quelli totali, durante la crisi bancaria e quella del debito sovrano, è in linea con il ciclo economico di boom e bust, con livelli relativamente bassi di NPLs durante il periodo di boom, seguito da bust e alti livelli di NPLs.*

Secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI), "gli NPL nell'Unione europea (UE) si sono attestati a circa 1.000 miliardi di euro (o più del 9% del PIL della regione) alla fine del 2014, più del doppio del livello

---

<sup>75</sup> EBA Report on Statutory Prudential Backstops: Response to the Commission's Call for Advice of November 2017

<sup>76</sup> Per selezione avversa si intende una asimmetria informativa in cui la conoscenza di una informazione rilevante per la conclusione di un contratto è a disposizione di una delle parti.

del 2009"<sup>77</sup>. Tra il 2006 e il 2008 il livello di NPL è stato in media dello 0%-5% circa, il che indica un numero relativamente basso di NPL rispetto al numero totale dei prestiti. In questo periodo l'UE ha registrato un livello significativo di crescita economica e quindi il livello di NPLs è risultato proporzionalmente basso. Tuttavia, nel 2008-11 il primo picco di NPL emerge in linea con le ricadute della crisi bancaria e del credit crunch<sup>78</sup>. Quando la crisi bancaria ha preso il sopravvento sull'economia reale e la grande recessione ne è seguita tra il 2008 e il 2011, il numero di NPL ha iniziato a crescere esponenzialmente, portando a un raddoppio e poi persino a una triplicazione della percentuale di NPL<sup>79</sup>. Il livello di disoccupazione e il declino economico hanno alimentato una serie di fattori che hanno reso l'ambiente economico maturo per la crescita degli NPL.

Ad eccezione dell'Italia, gli Stati membri che hanno sofferto della crisi bancaria sono stati prevalentemente quelli dell'Europa centrale e orientale. Chiaramente questi paesi, hanno visto aumentare gli NPL a causa della crisi bancaria, anche se non si sono trovati nell'epicentro della crisi. Una volta che i mercati finanziari internazionali hanno chiuso le porte ad alcuni paesi, la crescita degli NPL è stata quasi immediata.

Il secondo picco si è verificato nel 2011-13, con la grande recessione in Italia, Irlanda, Grecia, Ungheria e Romania, dove gli NPLs sono aumentati ancora del 5%-10%. Un ulteriore picco è stato registrato da Grecia e Cipro tra il 2013 e il 2016, mentre in tutti gli altri Stati membri era evidente una diminuzione. Questo quarto picco nella storia degli NPL è stato il risultato dell'impatto dei controlli sui capitali attuati nel 2015 per evitare la fuga di capitali dai paesi in crisi. Tuttavia, la conseguenza dei controlli è stata l'ulteriore erosione della fiducia. Mentre Cipro, alla fine, ha sperimentato un calo degli NPL da circa il 48% al 40% nel 2016, la Grecia ha sperimentato un ulteriore aumento ad oltre il 45% nel 2017.

L'impatto significativo della crisi sovrana e bancaria in alcuni Stati membri è stato evidente: *la media degli NPL dell'area dell'euro, sebbene relativamente bassa, è stata superiore a quella dell'UE*: la media dell'area dell'euro è cresciuta dal 2010 al 2014, con un picco di circa il 7% nel 2012. Tuttavia, gli Stati membri che hanno sperimentato crisi bancarie non hanno necessariamente incontrato un problema di NPL così significativo quanto quelli che hanno affrontato il problema del debito sovrano. Questo è risultato evidente in Germania, Francia, Finlandia, Svezia, Paesi Bassi, Austria e Regno Unito, per citarne alcuni. Qui, il cambiamento percentuale tra il 2006-17 è stato relativamente piccolo, meno del 5%. I dati menzionati

---

<sup>77</sup> S. Aiyar "A Strategy for Resolving Europe's Loan Problems" (IMF Staff Discussion Note SDN 15/ 19), September 2015

<sup>78</sup> Credit Crunch (stretta creditizia): indica una restrizione dell'offerta di credito da parte degli intermediari finanziari (in particolare le banche) nei confronti della clientela (soprattutto imprese), in presenza di una potenziale domanda di finanziamenti insoddisfatta. Il c. c. si manifesta principalmente con il rifiuto di concessione del credito, ovvero mediante aumento dei tassi di interesse e delle condizioni applicati, o in genere irrigidendo i criteri di valutazione del merito creditizio. Molteplici possono esserne le cause: carenza di liquidità da parte dei potenziali concedenti, loro scelte strategiche, interventi delle autorità monetarie, mancanza di fiducia diffusa e altre ancora. La conseguenza principale del c. c. (se attuato nei confronti delle imprese) è essenzialmente la riduzione del flusso di finanziamento ai settori produttivi, che determina un calo degli investimenti e quindi della crescita economica. (Treccani.it)

<sup>79</sup> D. Singh "European Cross-Border Banking and Banking Supervision" Oxford University Press 2020.

suggeriscono che gli Stati membri che hanno sperimentato la corsa agli sportelli<sup>80</sup> ma non una crisi del debito sovrano hanno avuto meno problemi con la crescita degli NPLs.

La natura idiosincratICA dei fallimenti bancari in tali giurisdizioni era certamente seria e richiedeva un intervento statale significativo, ma i fallimenti non sono risultati sistemici al punto da far perdere l'accesso ai mercati finanziari internazionali per raccogliere fondi o rifinanziare il debito pubblico. Inoltre, lo stato di recessione è stato significativo ma non così profondo come nei paesi che hanno subito una crisi del debito sovrano.

Lo Stato membro che fa eccezione è l'Italia. L'Italia non ha sperimentato una crisi bancaria significativa e ha evitato la necessità di aumentare i livelli di copertura dei depositi semplicemente grazie alla presenza dell'assicurazione dei depositi. L'Italia ha anche evitato la crisi del debito sovrano che hanno vissuto i suoi omologhi. Alla luce di ciò, *si potrebbe concludere che il peggioramento della posizione dell'Italia è stato puramente autoinflitto attraverso una scarsa valutazione del merito delle controparti*. Ma questo sarebbe ingiusto, forse perché potrebbe anche essere stato il risultato del crollo generale della crescita economica dell'UE, che ha portato a un deterioramento della situazione economica italiana, accompagnato da una crescita esponenziale dei crediti problematici<sup>81</sup>.

Una delle considerazioni evidenziate è legata al vantaggio dello scenario too-big-to-fail (TBTF<sup>82</sup>), e che le banche considerate di importanza sistemica a livello globale o nazionale abusino della loro posizione per prestare più liberamente delle banche più piccole. Le banche più piccole possono essere descritte come più caute e meno propense al rischio di fronte ad un significativo appetito per il credito. La presenza delle TBTF è stata enfatizzata per sottolineare la condizione di azzardo morale delle grandi banche che sono in grado di spostare i rischi senza sostenerne costi adeguati, assumendo posizioni in cui i prestiti a più alto rischio sono

---

<sup>80</sup> “Il Bank Run, in italiano corsa agli sportelli, è il fenomeno al quale si assiste quando in contemporanea numerosi clienti di una banca si recano in un istituto di credito per prelevare il proprio denaro in deposito. Questo fenomeno è tipico di molte crisi finanziarie e nasce dal timore che la banca in questione diventi insolvente. Si tratta di una reazione, che nasce dalla *sfiducia nella solidità di un istituto*. Il reale pericolo connesso alla corsa agli sportelli deriva dal fatto che un rapido ritiro delle somme depositate da parte della clientela causa un importante deficit di liquidità della banca capace di mettere in ginocchio anche gli istituti più solidi. Ogni banca, infatti, impiega i depositi dei propri clienti in prestiti a interesse che non le consentono di avere immediatamente a disposizione le somme della clientela. Un altro grosso pericolo per i mercati finanziari collegato al bank run deriva dal suo carattere potenzialmente *sistemico*. La crescente interconnessione dei sistemi finanziari contemporanei tende, infatti, a trasformare le crisi delle singole banche in crisi di tutto il comparto bancario e molto spesso chiama in causa direttamente le banche centrali che, per scongiurare una serie di fallimenti concatenati che potrebbero mettere in ginocchio l'intera infrastruttura dei mercati creditizi, devono sovente intervenire con garanzie dirette e prestiti a favore delle banche entrate in crisi per evitare un allargamento a macchia d'olio delle insolvenze” (BorsaItaliana.it)

<sup>81</sup> D. Singh “European Cross-Border Banking and Banking Supervision” Oxford University Press 2020.

<sup>82</sup> Too big to fail: espressione con cui ci si riferisce ad aziende (solitamente operanti nel settore bancario o d'investimento privato) considerate di interesse tanto rilevante da non poter essere abbandonate alla propria sorte in caso di ipotesi di fallimento («troppo grandi per fallire»): le conseguenze sulla stabilità economico-finanziaria di un elevato numero di soggetti economici sarebbero infatti talmente gravi da rendere necessaria l'assunzione di responsabilità da parte dello Stato (e delle banche centrali) con l'erogazione di sussidi pubblici, nonostante il rischio di generare così comportamenti di moral hazard. Nell'attuale dibattito politico ed economico-finanziario, innescato dal crollo nel 2008 della banca di investimenti statunitense Lehman Brothers, l'espressione è usata in riferimento ai rischi connessi al fallimento di grandi banche e società d'investimento e alla conseguente necessità di una più stringente regolamentazione dei mercati finanziari. ([https://www.treccani.it/enciclopedia/too-big-to-fail\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/too-big-to-fail_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/))

assunti senza livelli proporzionati di capitale in vista dell'alta probabilità che lo stato intervenga per evitare il fallimento.

La ricerca della BCE e dell'EBA indica però il contrario, e che il problema degli NPL è più diffuso nella categoria delle banche di piccole e medie dimensioni che non tra le banche con grandi attivi<sup>83</sup>. *La ragione di ciò è la capacità delle grandi banche di raccogliere capitale durante un declino economico per facilitare i prestiti, cosa che le banche più piccole potrebbero non essere in grado di fare in modo altrettanto efficiente.*

In particolare, gran parte delle banche minori dell'Eurozona non sono quotate, quindi la loro capacità di raccogliere finanziamenti sul mercato e di accedere a diverse fonti di finanziamento è più complessa. In più le banche con attivi di dimensioni comprese tra 200 e 300 miliardi di euro e oltre, fino a 1.000 miliardi di euro, risiedono negli Stati membri più grandi, che sono stati meno colpiti dal problema degli NPL. Le economie di scala di cui dispongono quest'ultime hanno dato loro le risorse e il vantaggio di affrontare il problema in modo più efficiente delle loro controparti più piccole. In quest'ultimo caso, le banche più piccole possono avere legami commerciali più stretti con le loro controparti commerciali e possono essere più riluttanti a cancellare i prestiti problematici.

Il persistente problema degli NPL, piuttosto che le modifiche ai requisiti prudenziali, è anche risultato essere una ragione significativa per il radicamento delle banche dell'UE nei loro mercati e attività principali. Il deterioramento della qualità delle attività bancarie ha avuto un impatto negativo sulla crescita delle attività bancarie transfrontaliere, poiché le banche hanno intrapreso un processo sistemico di deleveraging<sup>84</sup>. Una ricerca condotta in ambito BCE<sup>85</sup>, spiega come i diversi approcci agli NPL possano essere sfruttati al punto che il gruppo bancario decida che le attività nel mercato domestico siano potenzialmente trattate in modo più favorevole rispetto alle attività detenute nei mercati esteri. L'autore infatti conclude che: *“Poiché i prestiti interni nell'UE sono rimasti al di sopra del loro livello pre-crisi nello stesso periodo, ciò indica una crescente propensione verso il mercato interno, il che conferma l'evidenza di un "ordine gerarchico" nella riduzione della leva finanziaria delle banche nell'UE, in quanto le banche hanno tagliato significativamente le attività transfrontaliere, mentre hanno protetto in larga misura le attività nazionali”*.

### **3.3.2 NPL e crisi pandemica: cinque lezioni sulle crisi da non dimenticare**

---

<sup>83</sup> M. Magnus, J. Deslandes, C. Dias, “NPLs in the Banking Union Stocktaking and challenges” Parlamento Europeo 2018

<sup>84</sup> Deleveraging: indica una riduzione del livello di indebitamento delle istituzioni finanziarie. Uno dei problemi più frequenti e spinosi che queste si trovano di fronte è proprio l'indebitamento (leverage) eccessivo. Per ridurlo, le strade possibili sono due: aumentare il capitale sociale o ridurre i prestiti alla clientela. Entrambe presentano difficoltà e conseguenze talvolta imprevedibili. Se da un lato è difficile aumentare il capitale sociale in assenza di risorse economiche adeguate, dall'altro tagliare i prestiti ha effetti potenzialmente molto negativi sull'economia reale. Una terza via (molto praticata in anni recenti) è l'intervento pubblico: vere e proprie politiche di salvataggio per cui lo Stato stanziava rilevanti risorse di capitale a favore di grandi banche e istituti finanziari. (Treccani.it)

<sup>85</sup> L. Emter, M. Schmitz, M. Tirpák, “Cross-border banking in the EU since the crisis: what is driving the great retrenchment?” (BCE Working Paper, N. 2130, 2018)

Le perturbazioni del settore reale colpiscono indirettamente il settore bancario, in particolare indebolendo o danneggiando i modelli di business delle imprese e riducendo la ricchezza delle famiglie. Entrambi gli effetti portano all'indebolimento del portafoglio prestiti di una banca e, di conseguenza, una quota proporzionale del portafoglio prestiti andrà in sofferenza, riducendo il capitale economico della banca.

Si ricorda poi che la prevenzione delle crisi e conseguente tutela della ricchezza delle famiglie è uno degli obiettivi ultimi dell'UBE, quindi l'analisi del problema pandemico, che non fa eccezione al regime sopra menzionato, è utile per capire il modus operandi dell'Europa in questo ambito, considerata anche la risoluzione del problema NPL.

Tuttavia, la crisi attuale ha tre caratteristiche uniche<sup>86</sup>.

- Le differenze straordinarie nell'impatto della crisi tra i vari settori industriali.
- Un livello senza precedenti di intervento governativo e di sostegno fiscale a livello industriale.
- Un alto livello di ambiguità delle aspettative sulle conseguenze a lungo termine del settore reale, a causa delle chiusure in serie.

In linea con la prima caratteristica appena menzionata, i fallimenti sono diminuiti nei paesi dell'OCSE<sup>87</sup> negli ultimi mesi grazie agli interventi fiscali<sup>88</sup>, e così anche gli NPL nei bilanci delle banche. Si teme ampiamente che queste tendenze si invertiranno una volta che i governi allenteranno le misure di sostegno. Ciò implica che le banche e i responsabili politici dovrebbero pianificare in anticipo, preparandosi per un rapido accantonamento delle perdite e progettando azioni correttive efficaci in caso di carenze di capitale.

Gli effetti della crisi pandemica si sono riflessi nelle politiche adottate dalle banche con una chiusura del credito con effetti disparati sulle diverse industrie, piuttosto distruttiva in alcune, come il turismo, la ristorazione e la cultura, mentre è stato privilegiato il modello di business di altre industrie, come il commercio elettronico, la comunicazione, la tecnologia dell'informazione in generale e i prodotti farmaceutici. Tuttavia, la crisi non solo sta aumentando il rischio di finanziare imprese non vitali (finanziamenti zombie), ma sta anche innescando più opportunità di finanziamento dell'innovazione e della crescita rispetto alle crisi precedenti. Questo può accadere in una stessa impresa contemporaneamente a causa della ristrutturazione del modello di business, o tra i vari settori industriali. L'incertezza su chi andrà in default è esacerbata dal massiccio supporto fiscale a favore di imprese e famiglie. *Poiché questi trasferimenti possono cambiare dimensione e direzione ogni mese, la precisione con cui si possono fare proiezioni di default è probabilmente molto più bassa di quanto non fosse in condizioni non-COVID.*

L'alto grado di incertezza non solo rende la risposta del governo difficile da indirizzare, ma spiega anche la crescita degli NPL nei bilanci delle banche. Queste hanno un atteggiamento attendista, e non stanno

---

<sup>86</sup> J. Kasinger, J.P. Krahn, S. Ongena, L. Pelizzon, M. Schmeling, M. Wahrenburg "Non-performing Loans - New risks and policies? NPL resolution after COVID-19: Main differences to previous crises" Parlamento Europeo, marzo 2021

<sup>87</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

<sup>88</sup> S. Djankov, and E. Zhang "As COVID rages bankruptcy cases fall", VoxEU febbraio 2021

svalutando i loro prestiti così velocemente come farebbero altrimenti perché c'è una probabilità non trascurabile che anche le imprese deboli possano evitare l'insolvenza e riemergere successivamente.

Uno studio fatto dal Parlamento Europeo nel 2021 indica come mentre il capitale proprio nel sistema bancario può, in aggregato, essere sufficiente per affrontare i futuri NPL, la forte eterogeneità tra paesi suggerisce due problemi chiave, anche in assenza di veri e propri fallimenti bancari. In primo luogo, i sistemi bancari nazionali meno capitalizzati sono vulnerabili a situazioni di credit crunch, creando potenzialmente un rischio sistemico, se una quota significativa di prestiti finisce in sofferenza. Qualsiasi misura adottata per affrontare i futuri NPL dovrebbe tenere conto di queste considerazioni. Poi che le informazioni che si hanno riguardo al livello di NPL al momento dello studio (i dati si riferiscono al secondo quadrimestre del 2020) non permettono di valutare gli effetti di questi a livello europeo, e a livello settoriale. Il settore bancario europeo sembra, comunque, ben capitalizzato. Di conseguenza, le misure prese per affrontare un potenziale problema di NPL dovrebbero iniziare dall'interno del sistema bancario. Le caratteristiche uniche della crisi attuale, come il lento aumento dei livelli di NPL, le misure di sostegno senza precedenti per il settore aziendale e l'assenza di un boom del credito o di una bolla immobiliare prima della pandemia, forniscono ulteriori argomenti a favore di questa valutazione. In generale, è troppo presto per escludere scenari molto gravi e le carenze di capitale stimate non sono distribuite in modo uniforme tra i paesi. Pertanto, conclude lo studio, i responsabili politici sono ancora ben consigliati di pianificare in anticipo e di prepararsi per il peggio, al fine di prevenire una crisi bancaria sistemica in tempi brevi e con risorse pubbliche minime.

Dalle crisi passate sono state imparate cinque lezioni fondamentali.

*Lezione 1: se gli NPL non vengono identificati e riconosciuti in modo efficiente, sia in termini di velocità che di portata, l'efficacia della risoluzione degli NPL è compromessa, il che a sua volta avrà effetti negativi sulla crescita del PIL a causa dell'amplificazione dei prestiti zombie e della zombificazione delle banche.*

La questione di come trattare gli NPL in modo efficiente esiste da un po' di tempo e diversi studi hanno esaminato la questione in dettaglio<sup>89</sup>. Uno dei principali risultati mostra come l'identificazione tempestiva degli NPL sia imperativa, e che il problema principale della mancanza di un riconoscimento tempestivo in passato era dovuto alle banche che non erano incentivate a farlo. Gli effetti negativi sulla crescita del PIL sono guidati dalle banche che continuano a concedere prestiti a imprese non vitali ("imprese zombie") nella speranza di recuperare i prestiti precedentemente concessi. Tale comportamento è particolarmente forte in un

---

<sup>89</sup> L. Laeven, F. Valencia "Systemic banking crises database", *IMF Economic Review* 2013.  
L. Laeven, F. Valencia "Systemic banking crises revisited" IMF Working Paper WP/18/206 2018.  
M. Brei, L. Gambacorta, M. Lucchetta, B. M. Parigi "Bad bank resolutions and bank lending" BIS Working Papers No. 837. 2020.  
T. Beck, "An asset management company for the eurozone: time to revive an old idea," *VoxEU*, aprile 2017.  
M. Balgova, M. Nies, and A. Plekhanov "The economic impact of reducing non-performing loans" EBRD Working Paper No. 193. 2016.

ambiente di bassi tassi di interesse. Inoltre, le banche stesse possono evitare di riconoscere presto gli NPL per ritardare l'invio di messaggi negativi agli azionisti.

*Lezione 2: le banche non hanno avuto i giusti incentivi per implementare misure di identificazione e riconoscimento degli NPL precoci ed efficaci in passato, il che ha portato al continuo finanziamento delle imprese zombie.*

Inoltre, la risoluzione di elevati livelli di NPL è più facile se è intrapresa un'adeguata revisione della qualità degli attivi che consenta una tempestiva identificazione degli NPL.

Lo sforzo dei responsabili politici per identificare precocemente gli NPL si è concentrato principalmente su quattro aree<sup>90</sup>:

- a) Guida e supporto metodologico;
- b) Regolamentazione bancaria (CRR II) e norme contabili (IFRS 9);
- c) Asset Quality Review (AQR<sup>91</sup>) e stress test basati su eventi realmente accaduti;
- d) Ispezione delle banche da parte delle autorità di vigilanza.

Nell'ultimo decennio, ci sono stati diversi sforzi da parte dell'EBA e della BCE nel guidare le banche sull'identificazione e il riconoscimento degli NPL, compresi gli orientamenti su come attuare sistemi di allarme rapido o politiche per svalutazioni e cancellazioni tempestive.

Allo stesso modo, i cambiamenti nella regolamentazione bancaria (CRR II) e nei principi contabili (IFRS 9) dovrebbero costringere le banche a identificare e riconoscere precocemente i loro crediti non performing. Secondo alcuni studi sia la CRR II che l'IFRS 9 incentivano le banche a riconoscere tempestivamente i propri NPL e a costituire riserve di capitale sufficienti nei periodi favorevoli per assorbire le perdite. *Una conseguenza del rispetto di queste regolamentazioni è che i crediti inesigibili vengono cancellati dai bilanci, e tale soluzione rappresenta uno strumento proprio delle banche per risolvere gli NPL.* Naturalmente, le riserve di capitale a livello di banca devono essere abbastanza grandi da accogliere queste svalutazioni del portafoglio prestiti. Tuttavia, se questa condizione è data, questo regime impone i giusti incentivi agli attori privati, ponendo le basi per un auspicabile cambiamento strutturale a livello bancario.

Tuttavia, questi requisiti non potrebbero essere applicabili e potrebbero essere un problema se *gli NPL generati dalla pandemia COVID-19 fossero troppo alti*, tanto che le banche potrebbero non avere abbastanza capitale di riserva, potrebbero generare una crisi bancaria o potrebbero indurre una stretta creditizia, con

---

<sup>90</sup> EBA Report on NPLs: Progress made and challenges ahead 2019

<sup>91</sup> L'asset quality review (ossia la «revisione della qualità degli attivi») è un termine che indica il check-up che la Banca centrale europea effettua sui bilanci delle 128 maggiori banche europee. L'AQR rappresenta il terzo pilastro di un'operazione trasparenza sul settore creditizio, che comprende una valutazione generale del rischio delle banche e uno stress test, che viene effettuato dopo l'asset quality review, per verificare la tenuta dei conti delle banche in situazioni estreme a livello macroeconomico (Sole24ore, 2018).

potenziali effetti avversi sulla capacità del sistema bancario di adempiere al suo importante ruolo nella società<sup>92</sup>.

Le AQR e gli stress test sono strumenti importanti per l'identificazione precoce degli NPL.

Gli studi mostrano però una tendenza delle banche a mascherare il rischio nei bilanci come risposta all'annuncio dell'AQR. Le banche tendono a modificare temporaneamente la struttura del loro portafoglio, per il periodo della valutazione AQR, verso investimenti meno rischiosi, per poi invertire lo spostamento una volta che la revisione della BCE è stata completata, cioè le entità regolamentate cercano di aggirare i regolamenti e questo ha significativi effetti reali in termini di assunzione del rischio<sup>93</sup>.

L'effetto di questa seconda lezione è che essa riduce anche l'incentivo a vendere i prestiti NPL, il che previene un mercato secondario per gli NPL. Questo problema sarebbe meno sentito se le valutazioni dei crediti fossero effettuate realisticamente: ciò potrebbe ottenersi costringendo le banche a svalutare gli NPL come risposta all'AQR, agli stress test, a regole contabili adeguate e a ispezioni specifiche che muovono le banche a coprire il loro rischi. L'efficacia di queste misure dipende in gran parte dal ruolo che la supervisione sovranazionale gioca in relazione con le supervisioni locali e dal modo in cui influenzerà il comportamento delle istituzioni finanziarie sotto la loro giurisdizione<sup>94</sup>.

*Lezione 3: I regolatori e le autorità di vigilanza dovrebbero garantire che le banche valutino i valori correnti dei prestiti in modo realistico, il che può essere ottenuto con un'efficace AQR, prove di stress, regole contabili adeguate e ispezioni specifiche che impediscano alle banche di mascherare il loro rischio. Una valutazione realistica del valore dei prestiti incentiverà le banche a riconoscere precocemente gli NPL e a gestirli in modo efficiente, cioè o con workout<sup>95</sup> interni o vendendoli sui mercati secondari.*

Ma l'altissimo livello di incertezza, sia a livello di singola impresa sia a livello macroeconomico, rende le proiezioni dei flussi di cassa notoriamente volatili.

In passato, le due misure più comuni sono state la *forbearance* (tolleranza), cioè l'allentamento dei requisiti di *accantonamento*, e la *ricapitalizzazione* con risorse pubbliche. L'obiettivo è di impedire il dispiegarsi di una spirale di crisi altrimenti difficile da evitare, che a sua volta è innescata da perdite significative sui prestiti non previste dai creditori, e che alla fine porti a richieste di prestiti da parte delle banche e a una possibile corsa agli sportelli da parte dei depositanti. Tuttavia, nel lungo periodo queste misure non aiutano ad aumentare i prestiti, ma tendono a rallentare la crescita del PIL<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> A. Boot, E. Carletti, H. Kotz, J. P. Krahnén, L. Pelizzon, and M. Subrahmanyam “Corona and banking – a financial crisis in slow motion? An evaluation of the policy options” SAFE White Paper Np. 79. 2021.

<sup>93</sup> J. Kasinger, J.P. Krahnén, S. Ongena, L. Pelizzon, M. Schmeling, M. Wahrenburg “Non-performing Loans - New risks and policies? NPL resolution after COVID-19: Main differences to previous crises” Parlamento Europeo, marzo 2021

<sup>94</sup> E. Carletti, G. Dell’Ariccia, R. Marquez “Supervisory incentives in a banking union”, Management Science 2021

<sup>95</sup> Un processo informale attraverso il quale un debitore e i creditori si accordano per la remissione del debito e/o un diverso piano di rimborso quando il debitore dichiara di non essere in grado di rimborsare i debiti.

<sup>96</sup> J. Kasinger, J.P. Krahnén, S. Ongena, L. Pelizzon, M. Schmeling, M. Wahrenburg “Non-performing Loans - New risks and policies? NPL resolution after COVID-19: Main differences to previous crises” Parlamento Europeo, marzo 2021

- La *forbearance* dà alle banche un certo margine di manovra e guadagna tempo in cui l'economia potrebbe tornare a un livello di attività sufficientemente alto, risvegliando la solvibilità di mutuatari e prestatori. Tuttavia, ci sono due avvertenze principali. In primo luogo, la rapida ripresa può essere illusoria e la fiducia degli investitori può essere messa in discussione a causa di una mancanza di trasparenza. In questo caso, l'iniziale problema di solvibilità del creditore può peggiorare poiché le azioni necessarie vengono ritardate; in secondo luogo, può esserci il rischio di azzardo morale da parte delle banche o delle imprese nell'esagerare le prospettive positive. Indagando le conseguenze a lungo termine della *forbearance* nell'eurozona, *"la forbearance ha fatto sì che le banche sottocapitalizzate spostassero le loro attività dai prestiti al debito sovrano rischioso e si impegnassero in prestiti zombie, causando un'offerta di credito più debole, un rischio elevato nel settore bancario e, infine, una maggiore dipendenza dal supporto di liquidità della Banca centrale europea"*<sup>97</sup>.
- La *ricapitalizzazione da parte dei governi* si riferisce alle ricapitalizzazioni precauzionali e obbligatorie che, pur prevenendo efficacemente una crisi bancaria, non affrontano i prestiti zombie e la zombificazione delle banche, e possono persino perpetuarli entrambi.

*Lezione 4: la tolleranza o la ricapitalizzazione pubblica delle banche (e altri aiuti di stato) non sono adatti a risolvere in modo efficiente il problema della risoluzione degli NPL, perché forniscono incentivi negativi alle banche.*

In effetti, la *forbearance* e la ricapitalizzazione delle banche non prevenendo l'erogazione di prestiti zombie e possono rinviare o disincentivare altri tipi di misure come i workout interni o la transizione a soluzioni più basate sul mercato, tra cui la vendita diretta e lo sviluppo di un mercato secondario degli NPL.

Altre misure per la risoluzione degli NPL sono cartolarizzazione, APS<sup>98</sup>, AMC<sup>99</sup> e garanzia governativa implicita o esplicita utilizzate in diverse combinazioni. I workout interni sono efficaci se avviati dalle banche e se non si tratta di una semplice forma di *forbearance* che genera imprese zombie (e prestiti zombie). Tuttavia, se gli NPL generati dalla pandemia COVID-19 superano la liquidità e le riserve di capitale delle banche, questa opzione può diventare impraticabile. Inoltre, un efficace workout interno richiede giudici efficienti e quadri di risoluzione in solvibilità ben concepiti. Quest'ultimo aspetto è stato sottolineato anche nell'ultimo piano d'azione della CE (Commissione Europea 2020).

La cartolarizzazione degli NPL ha lo scopo di fornire un meccanismo per trasferire parte del rischio legato ai portafogli di NPL a investitori privati. In Europa, i mercati di cartolarizzazione hanno ancora difficoltà a svilupparsi, in contrasto con i mercati statunitensi che hanno raggiunto il livello pre-crisi del 2008 già nel

<sup>97</sup> V.V. Archarya, L. Borchert, M. Jager, S. Steffen "Kicking the can down the road: government interventions in the European banking sector" Review of Financial Studies, forthcoming 2021

<sup>98</sup> Asset Protection Scheme: L'asset protection è tradizionalmente, negli ordinamenti giuridici di common law, quella branca del diritto che si occupa delle strategie e degli strumenti utili a proteggere beni personali e di impresa da azioni cautelari (es. sequestri) od esecutive (es. sentenze), tanto individuali quanto concorsuali. Nella fattispecie ci si riferisce a soluzioni volte a salvaguardare il valore di crediti oggetto di cartolarizzazione o rifinanziamento.

<sup>99</sup> Asset management Company

2014<sup>100</sup>. Di solito, la cartolarizzazione degli NPL è adottata congiuntamente all'interno di una APS. Questa misura aiuta le banche a cartolarizzare e spostare i prestiti in sofferenza dai loro bilanci. Nell'ambito dello schema, un veicolo di cartolarizzazione privato gestito individualmente acquisterà i prestiti in sofferenza dalla banca e venderà le note agli investitori. Lo Stato generalmente fornisce una garanzia pubblica per i crediti meno rischiosi, del veicolo di cartolarizzazione.

Le APS, sponsorizzate dal governo hanno spesso giocato un ruolo nella risoluzione di crisi bancarie acute e sistemiche causate in gran parte da boom del credito. Sono state ampiamente adottate in combinazione con la ricapitalizzazione attraverso salvataggi con separazione delle attività deteriorate. Le vendite dirette o i workout esterni, al contrario dei workout interni, costituiscono un altro strumento per risolvere gli NPL. Se c'è un mercato secondario liquido, le vendite dirette e la misura dei workout esterni hanno il potenziale per essere l'opzione più rapida per le banche. Tuttavia, i mercati secondari per gli NPL non sono stati molto attivi in Europa<sup>101</sup>. Ciò è dovuto a diversi impedimenti che vanno da (i) asimmetrie informative tra il venditore e l'acquirente di crediti problematici e (ii) il fatto che i fornitori, cioè le banche, generalmente non hanno l'incentivo a vendere i loro prestiti a prezzi di mercato per lo stesso motivo per cui evitano di cancellare gli NPL. Inoltre, giudici efficienti e quadri di risoluzione delle insolvenze ben progettati sono importanti per questa opzione, influenzando lo spread bid-ask del mercato secondario<sup>102</sup>.

*Lezione 5: un mercato secondario europeo per gli NPL ha il potenziale per essere una componente importante per il successo della risoluzione degli NPL. I policy maker fanno bene a superare gli ostacoli esistenti che impediscono lo sviluppo di questi mercati, come le asimmetrie informative tra il venditore e l'acquirente e la mancanza di incentivi delle banche a vendere i prestiti a prezzi di mercato.*

Gli studi dimostrano che esistono tre modi per utilizzare fondi governativi che potrebbero essere utilizzati per riavviare il mercato delle attività in difficoltà. Primo, introdurre un meccanismo competitivo che assicuri che il trasferimento del governo alle parti private coinvolte sia mantenuto al minimo. Secondo, progettare il piano in modo tale che gli incentivi delle parti private, siano allineati con quelli dei contribuenti. Infine, precludere alle banche che detengono quantità significative di crediti non performing di partecipare al piano. Questi tre suggerimenti sono già stati implementati da Grecia e Italia (nei piani rispettivamente Hercules e GACS<sup>103</sup>)<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> J. Pinto, P. A. Alves “The economics of securitization: evidence from the European markets”, Investment Management and Financial Innovations 2016.

<sup>101</sup> J. Fell, M. Grodzicki, R. Martin, E. O'Brien “Addressing market failures in the resolution of non-performing loans in the euro area”, BCE Financial Stability Review November 2016

P. Baudino, H. Yun “Resolution of non-performing loans – policy options, FSI Insights on policy implementation” 2017

<sup>102</sup> J. Kasinger, J.P. Krahn, S. Ongena, L. Pelizzon, M. Schmeling, M. Wahrenburg “Non-performing Loans - New risks and policies? NPL resolution after COVID-19: Main differences to previous crises” Parlamento Europeo, marzo 2021

<sup>103</sup> “Le Gacs (garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze) sono garanzie concesse dallo Stato, in conformità a decisioni della Commissione europea, finalizzate ad agevolare lo smobilizzo dei crediti in sofferenza dai bilanci delle banche e degli intermediari finanziari aventi sede legale in Italia. La garanzia è concessa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione (art. 1 l. 130/1999), a fronte della cessione da parte delle

### 3.3.3 Le nuove direttive riguardo gli NPL

Il 16 dicembre 2020 a Bruxelles si è riunita la Commissione Europea con l'obiettivo di trovare un piano d'azione circa la risoluzione del problema dei non performing loans e l'attuale crisi pandemica in atto (a causa della proliferazione del virus del COVID-19), chiamato anche "2020 NPL Action Plan"<sup>105</sup>.

Il documento si apre chiarendo l'importanza delle banche nell'alleviare gli effetti negativi della crisi, supportando l'economia, e nel finanziamento di imprese e famiglie in difficoltà.

*"La Commissione europea ha presentato oggi una strategia per prevenire un futuro accumulo di prestiti in sofferenza (NPL) in tutta l'Unione europea, a seguito della crisi del coronavirus. La strategia mira a garantire che le famiglie e le imprese dell'UE continuino ad avere accesso ai finanziamenti di cui hanno bisogno durante la crisi.*

*Le banche hanno un ruolo cruciale nel mitigare gli effetti della crisi del coronavirus, mantenendo il finanziamento dell'economia. Questo è fondamentale per sostenere la ripresa economica dell'UE. Dato l'impatto che il coronavirus ha avuto sull'economia dell'UE, ci si aspetta che il volume degli NPLs aumenti in tutta l'UE, anche se i tempi e la portata di questo aumento sono ancora incerti. A seconda di quanto velocemente l'economia dell'UE si riprende dalla crisi del coronavirus, la qualità degli asset delle banche - e a sua volta la loro capacità di prestito - potrebbe deteriorarsi."*

Tutte le iniziative statali di liquidità sono state supportate dalla commissione che ha adottato un "quadro temporaneo" per permettere agli Stati di usufruirne aumentando la flessibilità delle norme nel contesto pandemico<sup>106</sup>.

È chiaro che a livello europeo sia imprese che individui singoli sono stati colpiti dalla pandemia, quindi le banche, che sono esposte nei confronti di entrambi, sono diventate anche esse meno solide con la possibilità che il numero di crediti che potrebbero deteriorarsi è aumentato<sup>107</sup>.

La commissione difatti si è preoccupata di come prevenire l'eccessivo accumularsi di NPL, individuando rapidamente le potenziali sofferenze e maggiori esposizioni, e avviando conseguentemente il processo di risoluzione e vendita degli eccessi.

---

banche dei crediti in sofferenza a una società veicolo (Spv). La Gacs copre i detentori dei Titoli senior per l'ipotesi di mancato pagamento delle somme dovute per capitale e interessi" (Dipartimento del Tesoro:  
[http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/interventi\\_finanziari/gacs/](http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/interventi_finanziari/gacs/))

<sup>104</sup> J. Kasinger, J.P. Krahnert, S. Ongena, L. Pelizzon, M. Schmeling, M. Wahrenburg "Non-performing Loans - New risks and policies? NPL resolution after COVID-19: Main differences to previous crises" Parlamento Europeo, marzo 2021

<sup>105</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sul contrasto ai crediti deteriorati a seguito della pandemia di COVID-19, COM (2020) 822

<sup>106</sup> Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19, 2020/C 91 I/01.

<sup>107</sup> E. Gambaro, A. Gerhart Ruvolo, M. Pizzonia G. T. Santa Maria "NPL: la strategia della Commissione europea di contrasto alla crisi da Coronavirus" gennaio 2021

<http://www.dirittobancario.it/news/npl/npl-la-strategia-della-commissione-europea-di-contrasto-alla-crisi-da-coronavirus>

Lo stesso Valdis Dombrovskis, Vicepresidente esecutivo della Commissione, ha affermato “*la storia ci insegna che è meglio affrontare tempestivamente e con decisione i prestiti in sofferenza, soprattutto se vogliamo che le banche continuino a sostenere le imprese e le famiglie. Stiamo adottando ora un'azione preventiva e coordinata. La strategia di oggi contribuirà alla ripresa rapida e sostenibile dell'Europa aiutando le banche a scaricare questi prestiti dai loro bilanci e a mantenere il flusso del credito*”

Quindi, al fine di mantenere una posizione solida, la Commissione a settembre 2020 aveva già organizzato una rountadble con gli stakeholders pubblici e privati delle banche per trovare una strategia che evitasse l'accumulo di crediti deteriorati nei bilanci<sup>108</sup>.

Non fu quella la prima volta però che la Commissione si è occupata di risolvere il problema degli NPL. Nel 2018 furono presentate misure che consistevano in<sup>109</sup>:

- una proposta di Regolamento che introduce un *backstop* prudenziale obbligatorio in materia di NPL, imponendo alle banche di stabilire livelli minimi di copertura delle perdite per i nuovi prestiti (adottato nell'aprile 2019);
- una proposta di direttiva relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali, volta a favorire lo sviluppo dei mercati secondari degli NPL e a migliorare l'esecuzione forzata per i crediti garantiti da garanzie reali;
- un piano tecnico per la costituzione di società nazionali di gestione degli attivi (c.d. *AMC Blueprint*).

Per completare il piano, il 2020 NPL Action Plan, introduce delle misure che contrastano specificatamente l'accumulo di NPL che derivano dalla pandemia. L'obiettivo dell'ultimo dell'Action Plan è stralciare gli NPL dai bilanci bancari, aumentando così la tutela dei debitori vulnerabili, e conseguentemente aumentare le garanzie per i creditori. La strategia<sup>110</sup> si basa su quattro pilastri<sup>111</sup>:

1. lo sviluppo dei mercati secondari delle NPE;
2. riformare la normativa dell'UE in materia di insolvenza delle imprese e di recupero dei crediti;
3. sostenere a livello UE la creazione di società nazionali di gestione di attivi e la loro cooperazione (c.d. *Asset management companies* o “AMCs”);
4. ricorrere agli strumenti precauzionali previsti dalla direttiva UE sulla gestione delle crisi bancarie e dal quadro normativo in materia di aiuti di Stato nel contesto del COVID-19.

---

<sup>108</sup> E. Gambaro, A. Gerhart Ruvolo, M. Pizzonia G. T. Santa Maria “NPL: la strategia della Commissione europea di contrasto alla crisi da Coronavirus” gennaio 2021

<http://www.dirittobancario.it/news/npl/nlp-la-strategia-della-commissione-europea-di-contrasto-alla-crisi-da-coronavirus>

<sup>109</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sul completamento dell'Unione bancaria, COM (2017) 592.

<sup>110</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sul contrasto ai crediti deteriorati a seguito della pandemia di COVID-19, COM (2020) 822

<sup>111</sup> E. Gambaro, A. Gerhart Ruvolo, M. Pizzonia G. T. Santa Maria “NPL: la strategia della Commissione europea di contrasto alla crisi da Coronavirus” gennaio 2021

<http://www.dirittobancario.it/news/npl/nlp-la-strategia-della-commissione-europea-di-contrasto-alla-crisi-da-coronavirus>

1 *“Sviluppare ulteriormente i mercati secondari per le attività in difficoltà: questo permetterà alle banche di spostare gli NPL dai loro bilanci, assicurando allo stesso tempo una protezione ulteriormente rafforzata per i debitori. Un passo fondamentale in questo processo sarebbe l'adozione della proposta della Commissione sui servizi di credito e gli acquisti di crediti, attualmente in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio. Queste regole rafforzerebbero la protezione dei debitori sui mercati secondari.*

*La Commissione prevede la creazione di un hub elettronico centrale di dati a livello dell'UE al fine di migliorare la trasparenza del mercato. Tale hub fungerebbe da deposito di dati alla base del mercato degli NPL per consentire un migliore scambio di informazioni tra tutti gli attori coinvolti (venditori di crediti, acquirenti di crediti, servizi al credito, società di gestione patrimoniale (AMC) e piattaforme private di NPL) in modo che gli NPL siano trattati in modo efficace. Sulla base di una consultazione pubblica, la Commissione esplorerebbe diverse alternative per la creazione di un hub di dati a livello europeo e determinerebbe il modo migliore di procedere. Una delle opzioni potrebbe essere quella di istituire l'hub di dati estendendo il mandato dell'attuale European DataWarehouse (ED) ”<sup>112</sup>.*

È chiaro che la Commissione vede lo sviluppo di un mercato secondario come elemento cruciale per la riduzione dei volumi crediti deteriorati, al fine di rendere le banche più libere nella concessione di nuovi prestiti.

In più la commissione raccomanda il miglioramento della qualità e comparabilità dei dati sugli NPL, implementando l'utilizzo dei templates dell'EBA del 2017 per creare un'unica base dati riguardo le operazioni su queste attività<sup>113</sup>. Creare un “hub” per raccogliere i dati aumenterebbe la trasparenza tra le parti consentendo la price discovery<sup>114</sup> e rendendo i mercati maggiormente efficienti.

2 *“Riformare la legislazione dell'UE sull'insolvenza aziendale e il recupero dei crediti: questo aiuterà a far convergere le diverse fattispecie di insolvenza in tutta l'UE, mantenendo alti standard di protezione dei consumatori. Procedure di insolvenza più convergenti aumenterebbero la certezza del diritto e accelererebbero il recupero del valore a beneficio sia del creditore che del debitore. La Commissione esorta il Parlamento e il Consiglio a raggiungere rapidamente un accordo sulla proposta legislativa di norme minime di armonizzazione sull'esecuzione extragiudiziale accelerata delle garanzie, che la Commissione ha proposto nel 2018”<sup>115</sup>.*

Il focus di questo punto è sulla creazione di un benchmark riguardo l'esecuzione forzata dei crediti, sia in termini di tassi sia in termini di tempi di realizzo, migliorando semplificando la valutazione dell'efficienza

---

<sup>112</sup> European Commission - Press release “Coronavirus response: Tackling non-performing loans (NPLs) to enable banks to support EU households and business”

<sup>113</sup> La commissione richiede all'EBA anche un aggiornamento dei modelli nel 2021.

<sup>114</sup> Processo di determinazione del livello di prezzo di uno strumento finanziario a seguito della libera interazione di acquirenti e venditori (BorsaItaliana.it).

<sup>115</sup> European Commission - Press release “Coronavirus response: Tackling non-performing loans (NPLs) to enable banks to support EU households and business”

degli Stati membri considerando anche i debitori inadempienti o insolventi dei prestiti bancari<sup>116</sup>. Si riferisce anche al recepimento della direttiva (UE) 2019/1023 sulla ristrutturazione preventiva, che introduce misure di monitoraggio riguardo la prevenzione di default e mitigazione del rischio degli NPL quando il mercato si contrae. In più si riferisce al Recovery and Resilience Facility che promuoverà le riforme a riduzione dei crediti deteriorati nelle normative nazionali

3 *“Sostenere la creazione e la cooperazione delle società nazionali di gestione patrimoniale (AMC) a livello UE: le società di gestione patrimoniale sono veicoli che forniscono sollievo alle banche in difficoltà consentendo loro di rimuovere gli NPL dai loro bilanci. Questo aiuta le banche a concentrarsi nuovamente sui prestiti alle imprese e alle famiglie invece di gestire gli NPL. La Commissione è pronta a sostenere gli Stati membri nella creazione di AMC nazionali e studierebbe come la cooperazione potrebbe essere promossa creando una rete UE di AMC nazionali. Mentre le AMC nazionali sono preziose perché beneficiano delle competenze nazionali, una rete UE di AMC nazionali potrebbe consentire alle entità nazionali di scambiare le best practices, applicare i dati e gli standard di trasparenza e coordinare meglio le azioni. La rete di AMC potrebbe inoltre utilizzare l'hub di dati per coordinarsi e cooperare tra loro al fine di condividere informazioni su investitori e debitori. L'accesso alle informazioni sui mercati degli NPL richiederà il rispetto di tutte le norme di protezione dei dati relative ai debitori”<sup>117</sup>.*

Le Asset management companies (o AMCs) sono assimilabili alle “*bad banks*”, nate per acquistare NPL dalle banche per aumentarne la capacità patrimoniale e permettere a queste di continuare a finanziare il pubblico, che è una priorità assoluta per la Commissione. Queste società sono specializzate nell'estrarre valore dai crediti deteriorati tramite i cd. active workouts, e possono avere finanziatori sia privati o pubblici<sup>118</sup>.

Esistono anche altre alternative oltre alle AMC proposte dalla CE per il trattamento delle NPE, come le iniziative bank driven ovvero cartolarizzazioni, garanzie e programmi di tutela delle attività (c.d. *asset protection schemes* o APS).

Le AMC nazionali richiederebbero però un cospicuo finanziamento formato principalmente da fondi garantiti dallo Stato. Questo tipo di disciplina ovviamente dovrebbe essere compatibile con le normative sugli aiuti di stato e sarebbe più di difficile applicazione. Per questo la Commissione sembrerebbe più incline a sostenere la creazione di una rete transfrontaliera di AMC, il cui vantaggio principale sarebbero le economie di scala, sfruttando anche le banche dati che citate nelle proposte precedenti.

---

<sup>116</sup> E. Gambaro, A. Gerhart Ruvolo, M. Pizzonia G. T. Santa Maria “NPL: la strategia della Commissione europea di contrasto alla crisi da Coronavirus” gennaio 2021

<http://www.dirittobancario.it/news/npl/npl-la-strategia-della-commissione-europea-di-contrasto-alla-crisi-da-coronavirus>

<sup>117</sup> European Commission - Press release “Coronavirus response: Tackling non-performing loans (NPLs) to enable banks to support EU households and business”

<sup>118</sup> In quest'ultima ipotesi, l'utilizzo di fondi pubblici non comporta la concessione di un aiuto di Stato, a condizione che lo Stato tenga una condotta analoga a quella di un investitore privato che operi in condizioni di mercato (DirittoBancario.it)

4 *“Misure precauzionali: mentre il settore bancario dell'UE si trova nel complesso in una posizione molto più solida rispetto al periodo successivo alla crisi finanziaria, gli Stati membri continuano ad avere risposte di politica economica diverse. Date le circostanze particolari dell'attuale crisi sanitaria, le autorità hanno la possibilità di attuare misure precauzionali di sostegno pubblico, ove necessario, per garantire il continuo finanziamento dell'economia reale ai sensi della direttiva dell'UE sul risanamento e la risoluzione delle banche e il quadro degli aiuti di Stato”<sup>119</sup>.*

Il sistema bancario di oggi, rispetto al 2008, è nettamente più solido, ma comunque la Commissione prevede che gli Stati membri in caso di necessità intervengano a sostegno delle banche, rimuovendo gli ostacoli alla ripresa economica. Nonostante, però, l'aiuto erogato non ricada nella disciplina degli aiuti di Stato, questo tipo di sostegno è esclusivo soltanto per gli istituti bancari, i cui problemi di liquidità non sono sorti prima della pandemia, perché sia la direttiva BRRD sia la disciplina riguardante gli aiuti di Stato prevedono l'applicazione di misure precauzionali anche se l'ente in questione non è in condizione di dissesto.

L'art. 32 della BRRD spiega: “un'iniezione di fondi propri o un acquisto di strumenti di capitale da un istituto solvibile per far fronte alle carenze di capitale stabilite nelle prove di stress non fa automaticamente scattare la dichiarazione che una banca è in dissesto o a rischio di dissesto, qualora ponga rimedio, in via temporanea, ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro e preservi la stabilità finanziaria.” La crisi legata alla pandemia di COVID-19 è considerata dalla Commissione come un “grave turbamento all'economia”, quindi le iniezioni di capitale da parte degli Stati membri sono concesse, avendo queste lo scopo ultimo di ripristinare la fiducia nei confronti delle banche<sup>120</sup>. In questi casi la vigilanza viene svolta da BCE, EBA o autorità nazionali che si devono assicurare della sussistenza delle condizioni necessarie affinché la banca possa rientrare nell'ambito della disciplina.

Andrea Enria, chair of the Single Supervisory Board, crede, infatti, che la chiave di volta per la solidità delle banche sia il business model che deve essere adattato all'attualità; implementando digitalizzazione, scambio di informazioni e soprattutto diversificando: “Le banche che hanno ottenuto risultati migliori negli ultimi anni sono in media migliori anche nel governo strategico”<sup>121</sup>.

Ha sottolineato come il COVID-19 in fin dei conti non abbia fatto altro che enfatizzare le debolezze strutturali del sistema bancario, e come questo sia frammentato “Nel 2021 è stato pubblicato una guida che definisce il nostro approccio prudenziale al consolidamento. Ciò aveva lo scopo di fornire chiarezza su

---

<sup>119</sup> European Commission - Press release “Coronavirus response: Tackling non-performing loans (NPLs) to enable banks to support EU households and business”

<sup>120</sup> E. Gambaro, A. Gerhart Ruvolo, M. Pizzonia G. T. Santa Maria “NPL: la strategia della Commissione europea di contrasto alla crisi da Coronavirus” gennaio 2021  
<http://www.dirittobancario.it/news/npl/npl-la-strategia-della-commissione-europea-di-contrasto-alla-crisi-da-coronavirus>

<sup>121</sup> E. Scudieri “Npl, consolidamento e Unione bancaria: la ricetta di Enria per le banche” FocusRisparmio.com, marzo 2021

*come valutare gli aspetti prudenziali dei progetti di consolidamento e di dissipare i timori che piani di integrazione credibili possano essere ostacolati dalle azioni di vigilanza della Bce*<sup>122</sup>.

La messa in luce da parte del COVID-19 dei problemi legati agli NPL, alle carenze strutturali e alla mancata coesione del sistema bancario e finanziario a livello europeo, non fa altro che testimoniare ulteriormente come sia impellente la messa in atto del progetto EDIS *“La mancanza di una rete di sicurezza completamente integrata nell’unione bancaria preserva le segmentazioni nei mercati nazionali, che influiscono negativamente sull’efficienza del settore bancario europeo e sul perseguimento delle nostre priorità di vigilanza. (...) E’ importante mettere in atto l’EDIS e completare l’unione bancaria, per garantire che i depositanti negli Stati membri partecipanti godano dello stesso livello di protezione dei loro risparmi e per sostenere l’impiego senza soluzione di continuità di capitale e liquidità all’interno dei gruppi bancari, soprattutto nei periodi di stress”*, questo garantirebbe non solo un aumento della fiducia, ma anche un miglioramento a livello settoriale in quanto, alla fine non sarebbero soltanto le grandi banche con operazioni transfrontaliere a essere garantite per le crisi future, ma anche quelle più piccole finanziate dal pubblico di risparmiatori.

---

<sup>122</sup> E. Scudieri *“Npl, consolidamento e Unione bancaria: la ricetta di Enria per le banche”* FocusRisparmio.com, marzo 2021

## Considerazioni finali

Dal 25 marzo del 1957 con i trattati di Roma, i paesi fondatori dell'odierna Unione Europea hanno posto come caposaldo dell'intero sistema l'importanza dell'integrazione.

L'obiettivo era l'assenza di barriere commerciali, testimoniata dalla nascita dell'eurozona nel 1992 e dalla successiva introduzione della moneta unica. Nel corso degli anni, come accade ancora oggi, le divergenze tra gli stati membri non sono mancante.

La crisi del 2008 e del 2012 sono state dure prove per l'Unione. Da tali crisi qualche Stato ha continuato il proprio percorso verso l'autonomia (UK -Brexit), qualche altro è stato colpito molto duramente (Grecia) e altri hanno invece cercato di porre le basi per qualcosa che renda l'UE più solida. L'UBE è la risposta che l'Unione Europea ha voluto dare alle crisi che turbano il sistema finanziario nelle fondamenta, ed è l'eredità che i cittadini europei meritano per sentirsi al sicuro, avendo la tutela dei propri risparmi.

Sebbene non sembri, lo sviluppo dell'Unione Bancaria è stato fulmineo, ed ha rivoluzionato il sistema bancario, transfrontaliero e nazionale, e ad oggi assume un ruolo sempre più vitale nella vita del cittadino.

Come si è visto e come è stato illustrato nei precedenti capitoli, il sistema bancario però resta fragile, e questo richiede una serie di accorgimenti primo tra tutti da parte dell'UBE di ridurre al minimo le incertezze e l'instabilità in questo settore.

Lo stretto collegamento tra debito pubblico e sistema bancario rende improrogabile l'applicazione dell'EDIS, soprattutto in una situazione come quella di oggi, dove gli Stati sono indeboliti dagli effetti del COVID-19 e dalle incertezze legate alla crescita dei crediti deteriorati.

In quest'ultimo campo sicuramente la Commissione Europea ha fatto enormi passi avanti negli ultimi cinque anni. Questi sviluppi sono stati ancora più evidenti dopo la stesura dell'Action Plan in risposta al COVID-19. È vero che restano alcune posizioni contrastanti riguardo l'applicazione del terzo pilastro ed esiste ancora il problema delle asimmetrie informative, un deterrente importante per l'adesione al progetto EDIS, ma, lo sviluppo fulmineo del sistema bancario, l'introduzione dell'IFRS 9 come sistema di valutazione del rischio, le lezioni imparate dalle crisi precedenti riguardo i non performing loans, la riforma del MES e le modalità con cui l'Unione Europea ha affrontato la crisi pandemica, sono l'ennesima dimostrazione di quanto il sistema bancario stia diventando sempre più solido, avvicinandosi un passo dopo l'altro alla tanto desiderata Unione Bancaria Europea, perché si sa: "l'Unione fa la forza!".

## Bibliografia

- Aiyar S. “A Strategy for Resolving Europe’s Loan Problems” (IMF Staff Discussion Note SDN 15/ 19), September 2015
- Archarya V.V., Borchert L., Jager M., Steffen S. “Kicking the can down the road: government interventions in the European banking sector” Review of Financial Studies, forthcoming 2021
- Balgova M., Nies M., Plekhanov A. “The economic impact of reducing non-performing loans” EBRD Working Paper No. 193. 2016.
- BANCA D’ITALIA <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>
- BANCA D’ITALIA Imagine: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>
- BANCA D’ITALIA: “I crediti deteriorati (Non-Performing Loans - NPLs) del sistema bancario italiano”
- Baudino P., Yun H. “Resolution of non-performing loans – policy options, FSI Insights on policy implementation” 2017
- BCE (CON/2013/76, par. 2.9) e Micossi, G. Bruzzone e M. Cassella, Bail-In Provisions in State Aid and Resolution Procedures: Are They Consistent with Systemic Stability? Maggio 2014
- BCE, CON/2013/76
- BCE, CON/2013/76, par. 2.3
- BCE: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/bankingunion/html/index.en.html>
- BCE: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>
- BCE: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/measures/html/index.en.html>
- BCE: The EU since the crisis: what is driving the great retrenchment?” (BCE Working Paper, N. 2130, 2018)
- BCE.: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/approach/cycle/html/index.en.html>
- Beck T., “An asset management company for the eurozone: time to revive an old idea,” VoxEU, aprile 2017.
- Bohn, G. J., & Hall, J. B. (1997) “The Moral Hazard of Insuring the Insurers” (NBER Working Paper No. 5911).
- Boot A., Carletti E., Kotz H., Krahen J. P., Pelizzon L., Subrahmanyam M. “Corona and banking – a financial crisis in slow motion? An evaluation of the policy options” SAFE White Paper Np. 79. 2021.
- Brei M., Gambacorta L., Lucchetta M., Parigi B. M. “Bad bank resolutions and bank lending” BIS Working Papers No. 837. 2020.
- Bruzzone G., Cassella M., Micossi S., The EU Regulatory Framework for Bank Resolution, in J. Gray, F. de Cecco e F. Lapr votte (a cura di), Research Handbook on State Aid in the Banking Sector, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016

- Busch, Danny. “Governance of the European Banking Union’s Single Resolution Mechanism.” European business law review. 28.4 (2017): 447–498
- CAMERA DEI DEPUTATI ufficio di rapporti con l'unione europea, “L’Unione bancaria e il mercato dei capitali” gennaio 2019
- Capriglione F. “l’applicazione del ‘Meccanismo Unico di Supervisione’ bancaria: una vigilia di ingiustificati timori” apertacontrada.it, ottobre 2014  
<https://www.apertacontrada.it/2014/10/10/lapplicazione-del-meccanismo-unico-di-supervisione-bancaria-una-vigilia-di-ingiustificati-timori/>
- Carletti E., Dell’Ariccia G., Marquez R. “Supervisory incentives in a banking union”, Management Science 2021
- COMMISSIONE EUROPEA: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sul contrasto ai crediti deteriorati a seguito della pandemia di COVID-19, COM (2020) 822
- COMMISSIONE EUROPEA: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, sul completamento dell’Unione bancaria, COM (2017) 592.
- COMMISSIONE EUROPEA: Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della COVID-19, 2020/C 91 I/01.
- COMMISSIONE EUROPEA: European Commission - Press release “Coronavirus response: Tackling non-performing loans (NPLs) to enable banks to support EU households and business”
- COMMISSIONE EUROPEA, Strasburgo, 24.11.2015 COM (2015) 586 final 2015/0270(COD)
- COMMISSIONE EUROPEA: An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector, COM (2010)
- COMMISSIONE EUROPEA: European Commission, on steps towards Completing Economic and Monetary Union, COM (2015) 600 final, Brussels, 21 October 2015.
- COMMISSIONE EUROPEA: European Commission, Towards a European Deposit Insurance Scheme, European Political Strategy Centre (EPSC), Brussels, 9 November 2015.
- COMMISSIONE EUROPEA: European Commission, Towards the completion of the Banking Union, COM (2015) 587 final, Strasbourg, 24 November 2015.
- COMMISSIONE EUROPEA: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-resolution-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/single-resolution-mechanism_en)
- Considerando 41 BRRD e art 18.1 lett. B) SRMR
- CONSIGLIO EUROPEO <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>
- CONSIGLIO EUROPEO: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/risk-reduction-european-deposit-insurance-scheme/>

- CONSIGLIO EUROPEO: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>
- CONSIGLIO EUROPEO: Immagine: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/infographics-srm/>
- CONSIGLIO EUROPEO: Meccanismo di risoluzione unico – Consilium: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>
- CONSIGLIO EUROPEO: Accordo recante modifica del Trattato che Istituisce Il Meccanismo Europeo Di Stabilità (...) – [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration\\_files/esm-treaty-amending-agreement-21\\_it.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/esm-treaty-amending-agreement-21_it.pdf)
- CONSOB: <https://www.consob.it/web/investor-education/l-unione-bancaria>
- De Aldisio A. “La gestione delle crisi nell’Unione Bancaria” pag. 391- 442
- Di Pietropaolo M., Meccanismo di risoluzione unico, in Enc. dir., Annali, vol. IX, Milano, 2016
- Djankov S., Zhang E. “As COVID rages bankruptcy cases fall”, VoxEU febbraio 2021
- Domitilla M. “L’interdipendenza tra rischio sovrano e rischio bancario come limite all’applicazione dell’European Deposit Insurance Scheme: prospettive di riforma”, rivista trimestrale di diritto dell’economia, Fondazione Capriglione 2020
- Draghi M., <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp151104.en.html>
- EBA Report on NPLs: Progress made and challenges ahead 2019
- EBA Report on Statutory Prudential Backstops: Response to the Commission’s Call for Advice of November 2017
- EBA: “Final Report: Guidelines on management of non-performing and forborne exposures” (EBA, 2018); L. Nyberg ‘Resolution of NPLs in the cross-border bank’ (2016),
- EUR-LEX: Cfr. Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il Regolamento (UE) n. 648/2012, par. 3 e 4.
- EUR-LEX: Treaty on the Functioning of the European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Fell J., Grodzicki M., R. Martin, E. O’Brien “Addressing market failures in the resolution of non-performing loans in the euro area”, BCE Financial Stability Review November 2016
- Fioravanti A., “Riforme che non lo erano La Germania finalmente vuole l’Unione bancaria, ma la proposta non piace all’Italia” <https://www.linkiesta.it/2019/11/unione-bancaria-eurozona-scholz-germania/>
- Gambaro, A. Gerhart R., Pizzonia M., Santa Maria G. T. “NPL: la strategia della Commissione europea di contrasto alla crisi da Coronavirus” gennaio 2021 <http://www.dirittobancario.it/news/npl/nlp-la-strategia-della-commissione-europea-di-contrasto-alla-crisi-da-coronavirus>

- Garcia G., Prast H. “Depositor and Investor Protection in the EU and the Netherlands: A Brief History. Journal of European Economic History” 2003
- Hadjiemmanuil C., “Financial Stability and Integration in the Banking Union”, in F. Allen, E. Carletti e J. Gray (a cura di), The New Financial Architecture in the Eurozone, European University Institute (EUI), 2015.
- Huertas M. “EDIS - the third pillar of the EU's Banking Union: big, bold but can it be built - where are we in 2020?” Journal of International Banking Law and Regulation 2021
- Kasinger J., Krahen J.P., Ongena S., Pelizzon L., Schmeling M., Wahrenburg M. “Non-performing Loans - New risks and policies? NPL resolution after COVID-19: Main differences to previous crises” Parlamento Europeo, marzo 2021
- Klug R., “Next steps for the Completion of Banking Union and the reduction of non-performing loans” BCE, 2018
- Kuznichenko P., Frolov S., Orlov V., Boiko O., “European Deposit Insurance Scheme implementation: pros and cons” by LLC “Consulting Publishing Company “Business Perspectives” marzo 2021
- Laeven L., Valencia F, “Systemic banking crises database”, IMF Economic Review 2013.
- Laeven L., Valencia F, “Systemic banking crises revisited” IMF Working Paper WP/18/206 2018.
- Lee P. “Look behind Germany’s surprise call for deposit insurance” Euromoney 2019
- Magnus M., Deslandes J., Dias C., “NPLs in the Banking Union Stocktaking and challenges” Parlamento Europeo 2018
- Merton, R. C., (1997). “An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Option Pricing Theory” Journal of Banking and Finance
- Musilli C. “Unione bancaria, la trappola tedesca” 2019
- PARLAMENTO EUROPEO: Briefing EU Legislation in Progress 14 March 2016 European Deposit Insurance Scheme Completing the Banking Union; European Parliament, Legislative Observatory (EIL), European Deposit Insurance Scheme, Procedure file 2015/0270(COD).
- PARLAMENTO EUROPEO: European Parliament testimony on EDIS Guntram Wolff, 23 May 2016, Bruegel
- PARLAMENTO EUROPEO: European Parliament, Legislative Observatory (EIL), European Deposit Insurance Scheme, Procedure file 2015/0270 (COD). (“EUR-Lex - 52015PC0586 - EN - EUR-Lex”)
- Payne J., The Reform of Deposit Guarantee Schemes in Europe, in European Company and Financial Law Review, Vol. 12, Issue 4, pp. 489-539.
- Pellegrini M. “L’azione dei global regulators sui crediti deteriorati” rivista trimestrale di diritto dell’economia, Fondazione Capriglione 2019
- Pinto J., Alves P. A. “The economics of securitization: evidence from the European markets”, Investment Management and Financial Innovations 2016.

- Reuters T. “Eurozone vows to be responsible in regulating banks’ sovereign holdings” Brussels, 2019 November.
- Samitas A., Kampouris E., Polyzos S., Spyridou A., “Spillover effects between Greece and Cyprus: a DCC model on the interdependence of small economies” Investment Management and Financial Innovations 2020
- Schoemaker D., Wolff G.B., “What options for European deposit insurance?” 2016
- Scudieri. E. “Npl, consolidamento e Unione bancaria: la ricetta di Enria per le banche” FocusRisparmio.com, marzo 2021
- SEGRETARIATO GENERALE DEL CONSIGLIO ALLE DELEGAZIONI “Report of the FSC Subgroup on Non-Performing Loans” Consiglio dell’Unione Europea 2017.
- Singh D. “European Cross-Border Banking and Banking Supervision” Oxford University Press 2020.
- The Economist “What next for Europe’s banking union?” novembre 2019  
<https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/11/21/what-next-for-europes-banking-union>

## Sitografia

- Apertacontrada.it
- Bancaditalia.it
- Bankingsupervision.europa.eu
- Consilium.europa.eu
- Consob.it
- Dirittobancario.it
- Eba.europa.eu
- Ec.europa.eu
- Ecb.europa.eu
- Economist.com
- Esm.euro.eu
- Eui.eu
- Eur-lex.europa.eu
- Euromoney.com
- Europarl.europa.eu
- Focusrisparmio.com
- Fondazione capriglione.luiss.it
- Global.oup.com
- Linkiesta.it
- Voxeu.org

