



14 LUGLIO 2021

L'impatto dell'emergenza pandemica  
sull'economia italiana. Quale ruolo e  
prospettive per il sistema bancario?

di Anna Camilla Visconti

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

# L'impatto dell'emergenza pandemica sull'economia italiana. Quale ruolo e prospettive per il sistema bancario?\*

di Anna Camilla Visconti

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

**Abstract [It]:** L'articolo ha ad oggetto le ricadute della crisi sanitaria da Covid-19 sull'economia italiana, avendo quale *focus* privilegiato di indagine il sistema bancario. La crisi economica in atto rappresenta un ulteriore *stress test* per la tenuta economico-sociale degli ordinamenti giuridici costituzionali, tornando ad imporre una riflessione su criticità e prospettive della costruzione europea. Il contributo intende segnalare gli elementi di discontinuità tra l'attuale, tragica, crisi economica e la crisi economico-finanziaria del 2007-2008, tra i quali figura, evidentemente, il ruolo rivestito dal settore bancario. Il contesto emergenziale parrebbe avere aperto un nuovo capitolo per l'intervento pubblico nell'economia, assegnando un ruolo chiave al sistema bancario, il quale, tuttavia, sebbene "irrobustito" dalla regolamentazione introdotta nell'ambito dell'Unione bancaria europea, non si presenta immune da rischi di contagio secondo canali di trasmissione inversi a quelli precedentemente innescati dalla crisi globale del 2007-2008.

**Abstract [En]:** The essay deals with the effects of the pandemic emergency related to Covid-19 on the Italian economic system, with particular reference to the banking system. The current economic crisis represents a further stress test for the socio-economic soundness of the constitutional legal systems and requires a depth reflection on critical aspects and prospects of the European integration. The paper aims to highlight the differences between the current economic crisis and the economic and financial crisis of 2007-2008, including the role played by the banking sector. The emergency seems to have opened a new chapter in the role of the public sphere in the economic fields, with a key role played by the banking system. Nevertheless, it is worth noting that the banking sector, although strengthened in the European Banking Union's framework, is exposed to risk of contagion from the real economy, according to channels of transmission inverse to those previously triggered by the 2007-2008 global crisis.

**Parole chiave:** crisi economica; banche; Covid-19; emergenza sanitaria; stabilità finanziaria

**Keywords:** economic crisis; banks; Covid-19; health emergency; financial stability

**Sommario:** 1. La crisi sanitaria da Covid-19: alcune note introduttive. 2. Dall'emergenza sanitaria alla crisi economica: il caso italiano. 3. L'intervento pubblico nell'economia tra misure nazionali e quadro eurounitario. 4. Il sistema bancario nella crisi. 5. Conclusioni.

## 1. La crisi sanitaria da Covid-19: alcune note introduttive

La crisi sanitaria innescata dall'emergenza pandemica<sup>1</sup> ha rappresentato una crisi senza precedenti con dolorose conseguenze quanto a perdite umane e costi economici e sociali per i Paesi colpiti, tra cui un triste primato è riconosciuto all'Italia.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> L'epidemia da Covid-19 è stata dichiarata una pandemia dall'Organizzazione Mondiale della Sanità in data 11 marzo 2020 a fronte del significativo aumento del numero di casi e di Paesi colpiti al di fuori della Cina, per un totale di oltre

La crisi rappresenta, a ben vedere, uno *stress test* di difficile superamento, specie ove si abbia riguardo agli effetti sull'economia reale e finanziaria, con tutte le implicazioni che ne derivano in termini di tenuta politica ed istituzionale dello stesso progetto unitario europeo. La presente congiuntura economica disvela, ancora una volta, la “comunanza di destini” dei Paesi membri, oltreché lo strutturale disallineamento tra le economie nazionali, alimentato da una costruzione – l'Unione economica e monetaria – ispirata ai valori promananti dal (e funzionali al) mercato. In tale scenario di riferimento, la stretta interconnessione finanziaria, combinata con le contraddizioni della costruzione economica europea<sup>2</sup>, produce l'effetto – a mo' di “cassa di risonanza” – di acuire i profili di vulnerabilità, in specie, delle economie nazionali già in partenza più fragili, tra cui l'Italia. La crisi che ha da ultimo, drammaticamente, colpito i Paesi UE (e non solo) ripropone il tema dei rapporti tra Stato e mercato, nonché dell'opportunità (e dell'ampiezza) dell'intervento pubblico nell'economia, su cui si innesta l'ulteriore connesso profilo dei rapporti tra Stati nazionali e Unione europea. Parimenti, ad essere messa in discussione non è (solo) la tenuta dei sistemi economico-produttivi dei Paesi UE singolarmente considerati, bensì la tenuta di insieme della costruzione europea, entro cui le economie dei singoli Paesi abbisognano di una rete di protezione (anche europea) in quanto parti di un tutto unitario. È in tali termini, infatti, che si intende “comunanza di destini” dei Paesi membri ed è sempre in tale prospettiva che si collocano le misure europee di contrasto alle conseguenze economiche della pandemia, in quanto è sulla tenuta delle singole economie nazionali e sulla capacità dell'Unione di mettere in campo le misure necessarie a supportare le azioni intraprese dai Governi che si misura il futuro stesso dell'Unione europea. L'emergenza sanitaria globale ha, difatti, innescato una crisi economica diffusa (sebbene, a “geometria variabile”) suscettibile di essere accostata alla non lontana crisi economico-finanziaria del 2007-2008<sup>3</sup>. Purtuttavia, al di là della naturale associazione tra le due crisi economiche globali degli ultimi quindici anni, la crisi attuale si differenzia dalla precedente sotto plurimi versanti, tra cui il ruolo e la posizione ricoperti dal sistema bancario dell'Eurozona e dell'Italia. L'attuale crisi si discosta, a ben vedere, dalla precedente in ordine a causa scatenante, dinamiche diffuse e profili di vulnerabilità dalla stessa

---

118.000 casi in 114 Paesi (cfr. *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 marzo 2020, reperibile sul sito istituzionale della World Health Organization).

<sup>2</sup> Contraddizioni e aporie della costruzione economica europea, con speciale riferimento all'Eurosistema, sono rilevate da G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2012, pp. 9 ss., spec. pp. 20 ss., tra cui, in particolare: *i*) il legame tra finanze pubbliche ed economia; *ii*) l'interconnessione tra settore (e finanza) privata e settore (e finanza) pubblica; *iii*) la scissione tra una politica monetaria, esercitata a livello sovranazionale (a affidata alla BCE), ed una politica fiscale, ancora esercitata a livello domestico; *iv*) la mancanza di strumenti idonei al perseguimento di politiche «anticicliche».

<sup>3</sup> Per una ricognizione delle ipotesi avanzate circa le cause dello scoppio della crisi economico-finanziaria, si vedano A. PETTIFOR, *How Globalisation Dies*, in *openDemocracy*, 15 agosto 2007; G.M. RUOTOLO, *La Costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2-3, 2012, pp. 433 ss.; nonché C. PINZANI, *Storia della crisi finanziaria. 2007-...?*, Castelvechi, Roma, 2017.

evidenziati. L'origine sanitaria della crisi ha, in primo luogo, condotto a sottolinearne la natura esogena e simmetrica, in quanto crisi che esula dalla responsabilità degli Stati ed impatta su tutti i Paesi membri dell'UE (e del mondo)<sup>4</sup>. Ciononostante, gli effetti economici e sociali dell'emergenza pandemica si dimostrano altamente diseguali tra i vari Paesi UE<sup>5</sup>; tale incidenza diversificata degli effetti della crisi sanitaria discende da almeno tre variabili, due delle quali direttamente ascrivibili all'emergenza pandemica e la terza ricollegabile alla precedente crisi economico-finanziaria del 2007-2008. L'analisi delle conseguenze economiche dell'emergenza pandemica trascende, dunque, le sole variabili sanitarie, per inglobare considerazioni di carattere strutturale, riferibili alla (incompleta) costruzione dell'Unione economica e monetaria. In tal senso, come emerso dalla precedente crisi economico-finanziaria e dalle sue conseguenze in termini di esposizione dei debiti sovrani, «l'architettura disegnata a Maastricht al principio degli anni novanta determina le precondizioni affinché un qualsiasi fattore scatenante produca sempre una crisi di carattere fondamentalmente asimmetrico, a detrimento dei Paesi economicamente e finanziariamente più fragili dell'area valutaria»<sup>6</sup>.

La disomogeneità, quanto ad effetti economici della pandemia, sarebbe stata del pari posta in luce dalla stessa Commissione europea nelle *Previsioni economiche di primavera* del 6 maggio 2020<sup>7</sup>, venendo in rilievo, in primo luogo, il livello di incidenza e diffusione del virus nei diversi Paesi UE, le misure di contenimento conseguentemente adottate dai Governi – sotto il profilo della tempistica, della gravosità, nonché dell'efficacia delle stesse –, oltretutto, da ultimo, lo “stato di salute” delle singole economie nazionali.

In tal senso, ha evidentemente contribuito all'acuirsi degli effetti nefasti dell'emergenza sulla salute (e la vita) delle popolazioni colpite, oltretutto sulla tenuta economica degli Stati, la mancata presa di coscienza della gravità della situazione epidemiologica nelle sue fasi iniziali ed il ritardo con cui i Governi hanno

---

<sup>4</sup> Rimarca gli elementi di distinguo tra le due crisi descrivendo l'attuale crisi sanitaria (ed economica correlata) in termini di crisi esogena e simmetrica L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *aisdue.eu*, n. 4, 2020, pp. 18 ss.

<sup>5</sup> Sulla natura asimmetrica della crisi economica correlata all'emergenza sanitaria, si veda M. BELLETTI, *Il “governo” dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo federativo europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2021, pp. 20 ss., spec. pp. 25 ss.

<sup>6</sup> E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 2369 ss., spec. p. 2372.

<sup>7</sup> Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *European Economic Forecast Spring 2020*, maggio 2020, spec. p. 2, ove si afferma che «the impact of the crisis and the way Member States will emerge from it is set to be uneven», sottolineandosi che «how well the countries emerge will depend not only on the severity of the pandemic and the stringency of their containment measures, but also on their specific economic exposures and initial conditions, and the discretionary policy responses that their levels of policy space allowed them to afford». Le previsioni formulate dalla Commissione avrebbero, parimenti, ricevuto successiva conferma nella *Comunicazione della Commissione al Consiglio «A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio»*, Bruxelles, 3 marzo 2021, COM(2021) 105 final, spec. p. 2, ove si afferma che «le proiezioni indicano una ripresa disomogenea tra i vari paesi. La velocità prevista della ripresa rispecchia le differenze relative alla gravità della pandemia, al rigore e alla durata delle misure di contenimento, all'importanza relativa del turismo e delle attività ricreative, alla resilienza e ai fondamentali dell'economia oltre che all'entità e tempestività delle risposte politiche».

dato seguito alle misure raccomandate dall'OMS successivamente alla dichiarazione di *Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)* del 30 gennaio 2020<sup>8</sup>. Vi si aggiunge – come poc'anzi accennato – l'infelice tempistica della crisi sanitaria, inevitabilmente destinata ad amplificare i fattori di rischio discendenti dall'emergenza sanitaria per quei Paesi – tra cui l'Italia – non ancora definitivamente “usciti” dalla precedente crisi economica<sup>9</sup>.

Molteplici, dunque, le prospettive di analisi che la crisi da Covid-19<sup>10</sup> delinea ed offre, volendosi in questa sede brevemente soffermare sulle conseguenze economiche dalla stessa esercitate (dapprima) sul tessuto economico-produttivo e, in via derivata e potenziale, sul sistema finanziario italiano, oltretutto sulla posizione (inedita rispetto alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008) rivestita dal sistema bancario, “eletto” ad elemento cardine della risposta istituzionale alla crisi economica correlata all'emergenza pandemica.

## 2. Dall'emergenza sanitaria alla crisi economica: il caso italiano

A seguito della dichiarazione con cui l'OMS ha riconosciuto l'epidemia da Covid-19 quale emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, il Governo italiano ha proclamato lo stato di emergenza per un periodo di sei mesi con Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020<sup>11</sup>, adottata ai sensi del D.Lgs. n. 1/2018, recante «Codice della protezione civile» e, in particolare, dei suoi artt. 7, co. 1, lett. c) e 24, co. 1. Considerata l'intensità e l'estensione dell'emergenza – rientrando negli eventi emergenziali di cui all'art. 7, co. 1, lett. c) del D.Lgs. n. 1/2018 – il Consiglio dei Ministri ha autorizzato l'emanazione delle ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile «in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico», nonché «nei limiti delle risorse di cui al comma 3», a norma del quale si prevedeva il limite di 5 milioni a valere sul Fondo per le emergenze nazionali per l'attuazione dei primi interventi di contrasto all'emergenza, almeno «nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'eventi in rassegna». Tale primo intervento del Governo (invero passato “sottotraccia”) avrebbe, a ben vedere, mancato di attribuire la “giusta” gravità all'emergenza in atto, denotando, al contrario, una scarsa percezione della drammaticità degli effetti della diffusione del virus,

---

<sup>8</sup> Per una posizione critica sul ritardo di intervento (tanto dell'OMS, quanto dei singoli Governi) nel fronteggiare l'emergenza sanitaria, si veda I.R. PAVONE, *La pandemia globale di Covid-19: riflessioni sul ruolo dell'OMS*, in *BioLaw Journal*, n. spec. 1, 2020, pp. 459 ss.

<sup>9</sup> L.F. PACE, *Una nuova crisi*, cit., spec. p. 19.

<sup>10</sup> Per un approfondimento “multifocale” sugli effetti esercitati dalla pandemia sugli assetti ordinamentali ed economici si rinvia a M. BORGATO, D. TRABUCCO (a cura di), *Covid-19 vs. Democrazia. Aspetti giuridici ed economici nella prima fase dell'emergenza*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.

<sup>11</sup> Cfr. Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, recante «Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili». Come noto, lo stato di emergenza è stato ulteriormente prorogato dapprima con le Delibere del Consiglio dei Ministri del 29 luglio, del 7 ottobre 2020 e del 13 gennaio 2021 e, da ultimo, esteso sino al 31 luglio 2021 con la Delibera del 21 aprile 2021.

cui la salute e le vite della popolazione italiana sarebbero state di lì a poco soggette, specie in mancanza di uno strutturato intervento preventivo<sup>12</sup>.

L'iniziale sottovalutazione del problema sanitario è stata seguita dall'adozione di misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica nella forma (foriera di non poche perplessità circa il rispetto della gerarchia delle fonti<sup>13</sup>) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), secondo quanto previsto dal D.L. 23 febbraio 2020, n. 6<sup>14</sup>, che avrebbe portato ad una progressiva *escalation* di misure fortemente restrittive dei diritti e delle libertà personali dei cittadini, nonché delle attività commerciali e produttive del Paese, dapprima limitatamente alle aree maggiormente colpite e successivamente – a far data dal DPCM 9 marzo 2020 – all'intero territorio nazionale.

A seguito dello scoppio del primo focolaio nel lodigiano, l'aggravarsi della situazione epidemiologica sull'intero territorio nazionale ha condotto il Governo ad adottare un crescendo di misure dirette a frenare la diffusione “a macchia d'olio” del virus, dal DPCM 8 marzo 2020 al DPCM 22 marzo 2020 con cui è stata disposta la sospensione della maggior parte delle attività produttive del Paese. La gestione nazionale dell'emergenza sanitaria ha, pertanto, fortemente inciso (e compresso) i diritti della sfera economica per via sia indiretta, quale risultato delle limitazioni delle libertà personali dei cittadini (prime fra tutte, circolazione e riunione), sia diretta, mediante la disposta chiusura dei principali settori produttivi del Paese<sup>15</sup>. Orbene, il blocco di rilevanti settori dell'economia nazionale, unitamente alla limitazione di movimento dei cittadini, sebbene motivato da preminenti esigenze di tutela della salute, ha fortemente impattato sul tessuto economico-produttivo del Paese, colpendo, dapprima, imprese e famiglie e ventilando, del pari, l'acuirsi del rischio di contagio al settore bancario. Lo *shock* economico correlato all'emergenza pandemica ha, a ben vedere, interessato in via diretta il settore economico-produttivo, causando una immediata crisi di liquidità avvertita in special modo da famiglie e micro, piccole e medie imprese. La situazione di stallo cui le attività commerciali si sono viste costrette nella “fase uno” della gestione dell'emergenza (coincidente con il *lockdown* nazionale, principiato nel marzo 2020), unitamente

---

<sup>12</sup> Si esprime, in tal senso, M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2020, pp. 174 ss., spec. pp. 176 ss.

<sup>13</sup> Cfr., tra gli altri, M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 400 ss., p. 403, ove gli Aa. contestano «da costruzione di un modello emergenziale che pone sotto tensione sia la riserva di legge che il principio di legalità, ma in senso più ampio la centralità del Parlamento». Sul rapporto tra emergenza e sistema delle fonti, si vedano, tra gli altri, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 109 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del «COVID-19»*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2020, pp. 142 ss.; nonché M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti*, *cit.*, spec. pp. 187 ss.

<sup>14</sup> Cfr. D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, recante «Misure urgenti di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla L. 5 marzo 2020, n. 13.

<sup>15</sup> Segnala la compressione (diretta e indiretta) dei diritti appartenenti alla sfera economica, tra gli altri, L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in *DPCE online*, n. 2, 2020, pp. 1491 ss.

al calo dal lato della domanda – destinata, quest’ultima, a protrarsi anche nella successiva “fase due” o “fase della ripartenza” – ha, infatti, determinato un significativo calo dei ricavi, oltreché limitato la possibilità delle imprese di sostenere le spese e indebolito la capacità di restituire i prestiti, aumentando il fabbisogno di liquidità. L’incidenza delle disposte chiusure delle attività economico-produttive si riverbera, del pari, sulle conseguenze diversificate che la crisi economica pare destinata ad esercitare, essendosi, al riguardo, evidenziato che «l’impatto settoriale della crisi sarà fortemente diversificato, a causa delle differenti durate delle chiusure delle attività, delle diverse possibilità di fronteggiare le esigenze sanitarie di distanziamento inter-personale, dei vincoli alla ripresa di alcune attività economiche, dei cambiamenti dei comportamenti collettivi»<sup>16</sup>. In tale quadro di riferimento, appare evidente come le misure di contenimento del Coronavirus, ispirate a una forse necessaria, ma spesso “ossessiva” e non correttamente orientata, esigenza di salvaguardia del bene vita e del diritto alla salute, abbiano fortemente e drammaticamente impattato su famiglie e imprese, specie di medio-piccole dimensioni<sup>17</sup>. In tal senso, «la convergenza dell’emergenza sanitaria, da un lato, e delle doverose misure di contenimento adottate per farvi fronte, dall’altro, pone le premesse per una crisi del sistema economico che, pur rimanendo anch’essa non pienamente decifrabile nella sua dimensione finale, assume già oggi contorni drammatici»<sup>18</sup>. Dalle stime effettuate dalla Banca d’Italia<sup>19</sup> si ricava non solo un peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie, bensì anche una contrazione della spesa per consumi (specie per alcune tipologie di servizi e per i beni durevoli) dovuta in larga parte ad un aumento della propensione al risparmio in ottica precauzionale. Successivamente a un certo miglioramento registratosi nel corso del terzo trimestre dell’anno, con un aumento della spesa delle famiglie ed una diminuzione della propensione al risparmio (pur elevata), la recrudescenza della pandemia e le connesse ulteriori misure di contenimento del virus hanno fatto nuovamente registrare un calo nei consumi delle famiglie, dovuti a ragioni precauzionali tanto di ordine economico quanto sanitario<sup>20</sup>.

Il grave quadro economico delineato, unitamente al pericolo di una conseguente esposizione del settore finanziario, ha condotto all’adozione di una serie di misure governative volte a mitigare gli effetti economici della pandemia (e delle misure di contenimento del contagio da Covid-19) lungo due principali

---

<sup>16</sup> G. VIESTI, *L’economia italiana: dagli effetti della pandemia ad una possibile ripresa?*, in *L’industria*, n. 4, 2020, pp. 629 ss., p. 630.

<sup>17</sup> Sottolinea il paradosso sotteso al bilanciamento “squilibrato” tra tutela della salute e libertà di impresa M. BELLETTI, *Il “governo” dell’emergenza*, cit., pp. 25 ss., ad avviso del quale «proprio in quei contesti ove si è operata una chiusura delle attività economiche quasi totale a difesa della salute, è stato proprio quel medesimo valore ad essere inevitabilmente sacrificato (...), mentre nei contesti ove la libertà d’impresa è stata salvaguardata più efficacemente, ne ha tratto indubbio vantaggio la stessa difesa della salute».

<sup>18</sup> N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese nell’emergenza*, in *Osservatorio OCI*, maggio 2020, spec. p. 2.

<sup>19</sup> Si vedano BANCA D’ITALIA. EUROSISTEMA, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 1, 2020, spec. pp. 16 ss.; nonché ID., *Bollettino economico*, n. 3, 2020, spec. pp. 27 ss.

<sup>20</sup> Cfr. BANCA D’ITALIA. EUROSISTEMA, *Bollettino economico*, n. 1, 2021, pp. 25 ss.

linee di intervento: la riduzione del flusso degli esborsi verso il sistema bancario e l'agevolazione al ricorso a nuovi finanziamenti. La portata della crisi pone, infatti, sfide di primo momento, chiamando le Istituzioni (tutte) a una responsabilizzazione condivisa relativamente alle sorti economiche del Paese e dei suoi cittadini. Significative, in tal senso, le parole di Mario Draghi, ove afferma che «the challenge we face is how to act with sufficient strength and speed to prevent the recession from morphing into a prolonged depression, made deeper by a plethora of defaults leaving irreversible damage», parimenti sottolineando (ed invocando) l'intervento dello Stato a supporto dell'economia e dei cittadini<sup>21</sup>.

### 3. L'intervento pubblico nell'economia tra misure nazionali e quadro eurounitario

La crisi economica correlata alla diffusione del Covid-19 ha, dunque, richiesto massicci interventi pubblici a sostegno del tessuto economico-produttivo e, al contempo, parrebbe ventilare lo spettro di un «traumatico» ritorno all'austerità, una volta che la pandemia sarà conclusa<sup>22</sup>, nella misura in cui «l'intervento pubblico a sostegno del reddito delle famiglie e delle condizioni finanziarie delle imprese rischia a sua volta di porre in crisi la finanza pubblica in tutti i paesi, con disavanzo e debito pubblico in forte aumento»<sup>23</sup>. In tale contesto si sono susseguiti, oltre al D.L. 2 marzo 2020, n. 9 (successivamente abrogato)<sup>24</sup>, il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia)<sup>25</sup>, il D.L. 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. Decreto Liquidità)<sup>26</sup>, il D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio)<sup>27</sup>, il D.L. 14 agosto 2020, n.

<sup>21</sup> M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 marzo 2020, ove si afferma: «it is the proper role of the state to deploy its balance sheet to protect citizens and the economy against shocks that the private sector is not responsible for and cannot absorb».

<sup>22</sup> Sul punto si veda F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2021, spec. pp. 2-3, ove l'A. sottolinea le conseguenze in termini di innalzamento del disavanzo e del debito pubblico degli Stati membri delle misure assistenzialistiche a sostegno di famiglie e imprese colpite dalla crisi da Covid-19, ponendo in luce che «quando questo cataclisma economico-finanziario (...) si arresterà, si aprirà la strada a tutte le misure di austerità che, attualmente, sono congelate per via della momentanea sospensione delle regole del Patto di stabilità e crescita (PSC), ma che, una volta terminata la pandemia, torneranno in vigore con impatti ad oggi non prevedibili sulle politiche di bilancio degli Stati membri».

<sup>23</sup> SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *L'epidemia COVID-19 e l'Unione europea*, Nota n. 44/15, 24 luglio 2020.

<sup>24</sup> Decreto Legge 2 marzo 2020, n. 9, recante «Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», successivamente abrogato dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>25</sup> Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>26</sup> Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 24, recante «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali», convertito, con modificazioni, dalla L. 5 giugno 2020, n. 40.

<sup>27</sup> Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n. 77. Per un approfondimento, si veda M. PALMIERI, *La ricapitalizzazione pubblica delle imprese nel Decreto Rilancio. Luci e ombre di un New Deal post Covid-19*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2, 2020, pp. 441 ss.



104 (c.d. Decreto agosto)<sup>28</sup>, nonché, a seguito dello scoppio della “seconda ondata” nei mesi autunnali, il D.L. 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. Decreto Ristori)<sup>29</sup> successivamente convertito, con modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176, a mezzo dei quali il Governo italiano ha inteso mitigare l’effetto della crisi economica su imprese, famiglie e sistema bancario. In tal senso, le significative restrizioni imposte dal Governo nel tentativo di preservare la salute pubblica rappresenterebbero «un pur doveroso “danno del sovrano”, i cui effetti lo stesso “sovrano” è chiamato a mitigare nell’interesse generale della sopravvivenza del tessuto produttivo»<sup>30</sup>, sì da «trovare un punto di caduta capace di salvaguardare anche i diritti economici ed arginare il disagio sociale»<sup>31</sup>.

L’approccio governativo di contenimento delle ricadute economiche e sociali delle chiusure è proseguito nel corso del 2021, in specie con il D.L. 22 marzo 2021, n. 41 (c.d. Decreto Sostegni)<sup>32</sup>, il D.L. 22 aprile 2021, n. 52 (c.d. Decreto Riaperture)<sup>33</sup>, oltreché con il D.L. 25 maggio 2021, n. 73 (c.d. Decreto Sostegni *bis*)<sup>34</sup>, sebbene in una più marcata ottica di progressiva ripresa dell’economia nazionale. Come sottolineato nel preambolo del Decreto Riaperture, infatti, considerata la proroga dello stato di emergenza sino al 31 luglio 2021, oltreché l’avanzamento della campagna vaccinale, si è reso necessario prevedere «la graduale ripresa delle attività economiche e sociali, nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19».

Le misure statali a sostegno dell’economia nazionale<sup>35</sup> hanno previsto un iniziale intervento a supporto dei privati mediante ammortizzatori sociali, l’estensione della platea dei beneficiari della cassa integrazione guadagni, l’innalzamento dei sussidi di disoccupazione, cui si aggiungono la moratoria *ex lege* sui finanziamenti bancari ed il potenziamento delle moratorie per i mutui sulla prima casa (c.d. Fondo Gasparini), nonché misure temporanee di sostegno alla liquidità delle imprese, il potenziamento del

---

<sup>28</sup> Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia», convertito, con modificazioni, dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126.

<sup>29</sup> Decreto Legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19». In sede di conversione del c.d. Decreto Ristori sono stati, inoltre, abrogati, i D.L. 9 novembre 2020, n. 149 (c.d. Decreto Ristori *bis*), il D.L. 23 novembre 2020, n. 154 (c.d. Decreto Ristori *ter*) e il D.L. 30 novembre 2020, n. 157 (c.d. Decreto Ristori *quater*).

<sup>30</sup> N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese, cit.*, spec. p. 6.

<sup>31</sup> I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 16.

<sup>32</sup> Decreto Legge 22 marzo 2021, n. 41, recante «Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali connesse all’emergenza da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla L. 21 maggio 2021, n. 69.

<sup>33</sup> Decreto Legge 22 aprile 2021, n. 52, recante «Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19».

<sup>34</sup> Decreto Legge 25 maggio 2021, n. 73, recante «Misure urgenti connesse all’emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali».

<sup>35</sup> Sull’intervento statale a sostegno dell’economia nell’emergenza e, finanche, nella prospettiva di una «nuova normalità» post-Covid, si veda A. PEZZOLI, A. TONAZZI, *La sfida della normalità. Concorrenza e intervento pubblico nel post-Covid. È possibile andare oltre l’intreccio tra monopolio e assistenzialismo?*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, n. 2, 2020, pp. 387 ss.

Fondo centrale di garanzia per le PMI e finanziamenti a fondo perduto. In specie, l'immissione di liquidità nel sistema sarebbe volta a "traghettare" le imprese al di là della fase acuta della crisi, sì da garantire la continuità aziendale necessaria ai fini della ripresa. In tal senso, le misure introdotte dal Governo italiano «per scongiurare l'implosione del sistema imprenditoriale confermano la stretta correlazione tra l'immissione nel sistema della liquidità d'emergenza e la preservazione o, quanto meno, le *chance* di recupero della continuità delle imprese finanziate»<sup>36</sup>.

Il Decreto "Cura Italia" ha, dapprima, previsto misure riconducibili a quattro macro-aree di intervento, quali il potenziamento del Servizio sanitario nazionale, sostegno del lavoro, mediante misure in tema di ammortizzatori sociali, sostegno della liquidità di imprese e famiglie, attraverso misure fiscali di varia natura e, finanche, attraverso il sistema bancario. Il Decreto "Liquidità" si incentra sull'obiettivo principe di assicurare liquidità alle imprese colpite dal Covid-19, sostenendone l'accesso al credito, mediante condizioni agevolate e garanzie pubbliche statali, oltreché la semplificazione delle relative procedure burocratiche. Entrambi i Decreti attribuiscono un ruolo chiave al sistema bancario quale canale privilegiato per il cui tramite offrire sostegno al tessuto economico-produttivo del Paese. Un chiaro esempio è fornito dalla moratoria *ex lege* sui finanziamenti bancari prevista dall'articolo 56 del Decreto "Cura Italia"<sup>37</sup>, dal Fondo centrale di garanzia per le PMI, di cui all'articolo 49 del D.L. in parola e successivamente potenziato dall'articolo 13 del D.L. "Liquidità", nonché dalla concessione di garanzie pubbliche per l'erogazione di nuovi prestiti da parte delle banche a piccole, medie e grandi imprese *ex art.* 1 del D.L. "Liquidità". La misura da ultimo citata, in specie, agevola la concessione di nuovi finanziamenti a tutte le imprese aventi sede in Italia che siano state colpite dal Covid-19 mediante la concessione, per mezzo di SACE S.p.A., di garanzie statali – fino al 31 dicembre 2020 e sino ad un importo complessivo di 200 miliardi di euro – a favore delle banche per finanziamenti sotto qualsiasi forma alle suddette imprese. Lo schema di garanzie pubbliche così approntato costituisce un completamento delle garanzie approntate a mezzo del Fondo centrale di garanzia PMI, volto a coprire il fabbisogno di liquidità delle imprese medio grandi o che, ad ogni modo, abbiano esaurito le proprie capacità di accesso al Fondo, incentivando le banche a concedere prestiti nonostante l'aumento della rischiosità dovuta al peggioramento del quadro congiunturale.

Stando ai dati della Banca d'Italia, il fabbisogno di liquidità delle imprese sarebbe stato significativamente attenuato dalle misure governative, essendosi registrate un totale di 1,3 milioni di domande di adesione alla moratoria prevista del Decreto "Cura Italia", 1,4 milioni di domande pervenute alle banche per i finanziamenti assistiti dal Fondo di garanzia per le PMI a inizio ottobre, cui si aggiungono le richieste di

---

<sup>36</sup> N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese, cit.*, p. 30.

<sup>37</sup> Moratoria successivamente prorogata al 31 gennaio 2021 ad opera dell'art. 65 del D.L. n. 104/2020.

garanzie statali pervenute a SACE S.p.A. da parte delle grandi imprese per un totale di 902 istanze all'11 novembre 2020<sup>38</sup>. Parimenti, il coinvolgimento del sistema bancario riguarda anche le misure di integrazione salariale previste dal Decreto Cura Italia per effetto della «Convenzione in tema di anticipazione sociale in favore dei lavoratori destinatari dei trattamenti di integrazione al reddito di cui agli artt. da 19 a 22 del dl n. 18/2020» sottoscritta il 30 marzo 2020 alla presenza del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali tra ABI, Organizzazioni sindacali confederali, Sindacati del settore e Associazioni datoriali<sup>39</sup>.

Un simile intervento statale sull'economia, veicolato dal sistema bancario, si iscrive nel quadro di una risposta condivisa a livello euro-unitario<sup>40</sup>, a partire dall'attivazione (per la prima volta dalla sua introduzione) della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita<sup>41</sup>, dovendo ad un tempo rispettare e combinarsi con la normativa europea in materia di aiuti di Stato, nonché con le linee guida dell'Autorità bancaria europea<sup>42</sup> e con le misure approntate dalla Banca centrale europea.

Lo stesso potenziamento del Fondo centrale di garanzia per le PMI, nonché le misure temporanee per il sostegno alla liquidità delle imprese di cui agli artt. 1 e 13 del D.L. Liquidità rispecchiano e si sono rivelate praticabili alla luce del *Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-10 outbreak*<sup>43</sup> del 19 marzo 2020, con cui la Commissione europea ha consentito agli Stati membri

<sup>38</sup> BANCA D'ITALIA. EUROSISTEMA, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 2, 2020, pp. 17-18.

<sup>39</sup> Cfr. A. DEBERNARDI, F. CATTANEO, *Emergenza Covid 19: le misure di impatto adottate per banchi e clienti*, in *Diritto Bancario*, 2020, spec. pp. 15-16.

<sup>40</sup> Sulle misure predisposte a livello nazionale ed euro-unitario si vedano, tra gli altri, C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, pp. 231 ss., spec. pp. 244 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1, 2021, pp. 154 ss.; G. CENTURELLI, *Verso un futuro migliore: azioni nazionali ed europee sulla politica di coesione per riparare il tessuto sociale, disattivare gli squilibri causati dalla crisi Covid-19 e rilanciare l'economia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2020, pp. 723 ss.; nonché, con più diretto riferimento all'Unione europea, C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, pp. 761 ss.

<sup>41</sup> Sull'attivazione della *general escape clause*, si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio «sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale al patto di stabilità e crescita»*, Bruxelles, 20 marzo 2020, COM(2020) 123 final, successivamente condivisa dai ministri delle Finanze degli Stati membri dell'UE (si veda CONSIGLIO ECOFIN, *Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*, 23 marzo 2020). Si veda, del pari, il Pacchetto di primavera 2021 del Semestre europeo, in cui la Commissione ha affermato che la clausola di salvaguardia generale continuerà ad essere applicata nel 2022, per essere presumibilmente disattivata a partire dal 2023. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione «Economic policy coordination in 2021: overcoming COVID-19, supporting the recovery and modernizing our economy»*, Brussels, 2 giugno 2021, COM(2021) 500 final.

<sup>42</sup> EBA, *Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis*, (EBA/GL/2020/02), 2 aprile 2020, nella versione consolidata alla luce delle modifiche apportate dalle Linee guida EBA/GL/2020/08, del 25 giugno 2020 ed EBA/GL/2020/15 del 2 dicembre 2020. La Banca d'Italia ha dichiarato di conformarsi agli orientamenti dell'Autorità bancaria europea con nota n. 4 del 15 maggio 2020.

<sup>43</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione «Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-10 outbreak»*, Brussels, 19 marzo 2020, C(2020) 1863 final. Il Quadro temporaneo (successivamente modificato, integrato ed esteso con le Comunicazioni datate 3 aprile, 8 maggio, 29 giugno e 13 ottobre 2020) è stato, da ultimo, modificato dalla *Comunicazione della Commissione «Fifth Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak and amendment to the Annex to the Communication from*

L'adozione di misure di sostegno al tessuto economico-produttivo in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato. Il Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato denota l'approccio di maggior flessibilità sposato dalla Commissione Ue per fronteggiare la grave crisi di liquidità ingeneratasi in capo a famiglie e imprese; come si legge dalla Comunicazione, infatti, le circostanze eccezionali determinate dalla diffusione del Covid-19, foriere di un rischio di recessione per l'intera economia Ue, hanno posto la necessità di un sostegno pubblico adeguatamente mirato «per garantire la disponibilità di liquidità sufficiente sui mercati, per contrastare i danni arrecati alle imprese sane e per preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'epidemia di COVID-19»<sup>44</sup>, nel quale rientrano gli aiuti sotto forma di garanzia sui prestiti del tipo di quelli previsti dal D.L. Liquidità. Anche sotto tale specifico versante, la Comunicazione, da un lato, sottolinea il ruolo fondamentale rivestito dalle banche nel mantenere il flusso di credito all'economia<sup>45</sup> e, dall'altro, specifica le modalità di coinvolgimento del sistema bancario, precisando che la circostanza per la quale gli aiuti in discorso siano concessi alle imprese per via indiretta, per il tramite delle banche, non implica la configurabilità degli stessi in termini di sostegno finanziario pubblico straordinario, in quanto direttamente destinati alle imprese, ancorché per via mediata, e non a preservare o ripristinare la redditività, la liquidità o la solvibilità dell'ente creditizio<sup>46</sup>. Nel concreto, lo schema di garanzie pubbliche rilasciate a mezzo di SACE S.p.A. sui finanziamenti bancari alle imprese ha, infatti, ricevuto l'autorizzazione della Commissione Ue, la quale ne ha dichiarato – con decisione del 13 aprile 2020 – la compatibilità con il diritto UE, in quanto misura necessaria, opportuna e proporzionata al fine di porre rimedio al grave turbamento dell'economia, secondo quanto stabilito dall'art. 107, par. 3, lett. b), del TFUE e rispondente alle condizioni stabilite nel citato *Temporary Framework*<sup>47</sup>. La decisione di non obiezione della Commissione si radica, parimenti, sulla considerazione per la quale, ferma restando la possibile applicazione della Direttiva BRR e del Regolamento (UE) n. 806/2014 sul *Single Resolution Mechanism*, le misure approntate dal Governo italiano non paiono violare le disposizioni ivi contenute<sup>48</sup>. La risposta normativa approntata a livello nazionale ed euro-unitario disvela, dunque, le esigenze di flessibilità e tempestività sottese al divampare di una crisi economica ad impatto generalizzato, nel

---

*the Commission to the Member States on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to short-term export-credit insurance*, Bruxelles, C(2021) 564 final, 28 gennaio 2021.

<sup>44</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione C(2020) 1863 final, p.to 9.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p.to 5, ove la Commissione dichiara che «in tale contesto è opportuno che gli Stati membri possano adottare misure per incentivare gli enti creditizi e gli altri intermediari finanziari a continuare a svolgere il proprio ruolo e a sostenere le attività economiche dell'UE».

<sup>46</sup> *Ibid.*, p.to 6 e sez. 3.4.

<sup>47</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Brussels, 13.04.2020, C(2020) 2371 final, State Aid SA 56963 (2020/N) – Italy.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.ti 38-41. La conclusione della Commissione si radica su di un esame teleologico delle misure, da cui emerge come l'obiettivo precipuo delle stesse sia quello di garantire la necessaria liquidità alle imprese per fronteggiare la situazione di crisi in atto, oltretutto sull'esame delle garanzie previste circa possibili vantaggi indiretti per gli intermediari, di cui viene assicurato, nei limiti del possibile, il trasferimento finale ai beneficiari ultimi (le imprese).

contesto della quale un ruolo di preminente centralità è affidato al sistema bancario, il quale si vede coinvolto – nelle vesti di co-protagonista – dalle misure governative di sostegno all’economia, assumano queste ultime la veste di limitazione degli esborsi verso il sistema bancario (come nel caso delle moratorie e delle sospensioni dei mutui e dei versamenti tributari e previdenziali) o di misure di agevolazione all’accesso a nuova finanza. La strategia messa in campo dal Governo italiano (similmente ad altri Paesi Ue) per salvaguardare la capacità produttiva del Paese richiede, del pari, un certo grado di prudenza e lungimiranza, sì da mettere al riparo il sistema bancario da un potenziale effetto domino che ne minerebbe la solidità e resilienza faticosamente e non ancora definitivamente raggiunta a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007-2008. In tal senso, le pur necessarie misure di sostegno adottate dal governo dovrebbero combinarsi con una ponderata riflessione sugli scenari di lungo periodo a fronte della loro inevitabile progressiva rimodulazione e riduzione, volta a conciliare l’urgenza del provvedere dell’oggi con l’esigenza di salvaguardare condizioni concorrenziali di mercato e una diminuzione del debito pubblico. In tali termini si è, parimenti, espresso il Governatore della Banca d’Italia, Ignazio Visco, sottolineando che «all’urgenza di far fronte ai problemi del presente non possono (...) non accompagnarsi riflessioni sulle modalità che potrà assumere in futuro l’inevitabile, progressiva riduzione delle misure di supporto», nella direzione di una fisiologica «riallocazione delle risorse verso le imprese e i settori con le migliori opportunità di crescita» e di una marginalizzazione del «rischio di una restrizione del credito nella fase di avvio della ripresa economica»<sup>49</sup>.

#### **4. Il sistema bancario nella crisi**

La tipologia di misure di sostegno economico adottate dal Governo italiano si prestano a plurime considerazioni relativamente al ruolo ed alla posizione rivestiti dal sistema bancario nel contesto della crisi da Covid-19, in cui – come accennato nelle note introduttive del presente contributo – si ravvede uno dei principali elementi di distinguo rispetto alla precedente crisi economico-finanziaria.

Mentre nella crisi del 2007-2008 il sistema bancario aveva rappresentato l’origine di una crisi che dal settore finanziario si sarebbe trasferita – come noto – all’economia reale e, finanche, al settore “sovrano”, nell’attuale contesto emergenziale la dinamica pare essere di segno uguale e contrario, nella misura in cui la crisi economica innescata dall’emergenza sanitaria rischia di mutare nella sua originaria fisionomia per coinvolgere il settore bancario che, sebbene “irrobustito” rispetto al passato, si ritrova ad essere fortemente esposto alle conseguenze della pandemia<sup>50</sup>. Detto rischio di esposizione risulta, a ben vedere,

---

<sup>49</sup> *Intervento del Governatore della Banca d’Italia, Ignazio Visco, 27° Congresso ASSIOM FOREX, 6 febbraio 2021, 5, reperibile sul sito ufficiale della Banca d’Italia.*

<sup>50</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI BNL, *Focus – Banche e Covid-19: misure, effetti e prospettive per il credito*, n. 13, 19 maggio 2020.

tanto dal calo della domanda di servizi finanziari e dalla ridotta capacità di restituzione dei prestiti da parte dei privati, quanto dalla “chiamata alle armi” effettuata dal Governo nella “battaglia” al virus. Gli interventi del Governo a sostegno dell’economia hanno, infatti, inteso fare del sistema bancario il veicolo di supporto a imprese, famiglie e lavoratori ed in tal senso debbono leggersi le misure tanto nazionali (per quanto qui maggiormente viene in rilievo), quanto internazionali ed europee. La causa scatenante della crisi, le dinamiche della sua diffusione, nonché il ruolo centrale rivestito dalle banche quali ponti di liquidità in favore dell’economia reale, disvelano le diverse modalità di coinvolgimento del sistema bancario nella crisi economica correlata all’emergenza pandemica. In tal senso, si è rilevato che «this time, the shock comes from an unforeseeable virus that affected the real economy. Still, banks are affected by the crisis in three ways»<sup>51</sup>, essendosi posti in luce i “canali” di possibile trasmissione al settore bancario degli squilibri dell’economia reale: oltreché le possibili ricadute sul settore finanziario, acquistano rilievo la centralità del ruolo delle banche nella loro funzione di iniezione di liquidità ed assorbimento delle perdite, nonché – in ottica di lungo periodo – la circostanza per la quale, nella fase della ripartenza (o convivenza con il virus), le banche saranno investite della fondamentale funzione di veicolare la ripresa economica, rendendosi per tale ragione quanto mai essenziale preservarne la solidità patrimoniale. In tale quadro di riferimento debbono, dunque, essere inserite le misure straordinarie adottate in Italia per assicurare l’accesso al credito da parte di famiglie e imprese e, al contempo, per evitare «che le difficoltà che si stanno materializzando nell’economia reale si trasmettano al settore del credito, innescando un circolo vizioso tra economia reale e sistema finanziario analogo a quello vissuto con la Crisi Finanziaria del 2008, sebbene con vettori di “trasmissione del contagio” che operano in direzione opposta a quelli osservati nella Crisi Finanziaria del 2008»<sup>52</sup>. Detto scenario si presta ad alcune valutazioni sul settore bancario in Italia, il quale si presenta notevolmente più solido rispetto al passato, specie grazie alle misure di ampio respiro adottate all’indomani della crisi economico-finanziaria del 2007-2008, con riferimento privilegiato, sebbene non esclusivo, all’innalzamento della quantità e della qualità del patrimonio di

---

<sup>51</sup> W.-G. RINGE, *Covid-19 and European banks: no time for lawyers*, in C.V. GORTSOS, W.-G. RINGE (a cura di), *Pandemic Crisis and Financial Stability*, EBI, Frankfurt AM, 2020, pp. 43 ss., spec. pp. 43-44, ove l’A. individua tre possibili fattori di rischio per il sistema bancario: *i)* «there is a fear that banks may be affected by spillover effects from the real economy», sottolineandosi che «the expected contraction in GDP (...) is also likely to trigger a more immediate impact on non-performing loans (NPLs), as entire economies are being shut down»; *ii)* «the second aspect is that banks are desperately needed to keep the real economy afloat»; *iii)* «finally, in the third stage, after the most serious phase of the pandemic will have ended, banks will very likely be expected to take a leading role in helping rebuild the economic recovery of the continent. This will mean that they will be expected to provide new credit to the real economy and to bring businesses (back) to the primary capital markets to raise debt and equity. To be able to perform that role, banks will need to be in a solid prudential and financial position that avoids any additional government-driven intervention».

<sup>52</sup> Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO, *Iniziativa della Task Force per assicurare l’efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità adottate dal Governo*. Audizione di Stefano Cappiello, Roma, 29 aprile 2020, spec. p. 3.

vigilanza delle banche previsto dal c.d. Pacchetto CRD IV<sup>53</sup>. La trasposizione a livello europeo delle più stringenti regole sul capitale e sulla gestione del rischio di liquidità, definite nel 2011 dal Comitato di Basilea<sup>54</sup> in risposta alla crisi finanziaria, ha sostanzialmente contribuito a porre il sistema bancario in condizioni favorevoli a fronteggiare momenti di tensione del mercato<sup>55</sup>. Risultato doppiamente rilevante nella presente congiuntura economica (e sociale), stante la necessità di salvaguardare la tenuta del settore bancario quale obiettivo in sé e, finanche, quale mezzo attraverso cui preservarne la funzione di “cinghia di trasmissione” del supporto pubblico all’economia reale, tanto nel breve quanto nel medio-lungo periodo, dovendosi, dunque, evitare che segnali precoci di deterioramento della qualità degli attivi si tramutino in un aumento significativo dei livelli di crediti deteriorati (*non-performing loans* – NPL)<sup>56</sup>.

Le regole prudenziali, unitamente al nuovo quadro giuridico in materia di vigilanza e risoluzione bancaria, hanno positivamente impattato sul sistema bancario italiano, il quale si trova ad affrontare le ripercussioni economiche dell’emergenza sanitaria partendo da basi migliorate rispetto agli anni precedenti; come segnalato dal Direttore generale dell’ABI, Giovanni Sabatini, in sede di Audizione avanti alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, «questo impegno del settore bancario si inserisce a valle di un periodo in cui le banche italiane hanno compiuto uno sforzo eccezionale – riconosciuto da istituzioni e autorità di vigilanza – per migliorare la qualità dei propri attivi»<sup>57</sup>. In tal

---

<sup>53</sup> Il Pacchetto CRD IV, composto dalla Direttiva 2013/36/UE e dal Regolamento (UE) n. 575/2013, ha previsto un innalzamento quantitativo e qualitativo del patrimonio di vigilanza delle banche, prevedendosi, altresì, specifici *buffers* di capitale aggiuntivi, che fungano da “scorte cuscinetto” nei momenti di tensione del mercato. Dalla sua entrata in vigore, il Regolamento (UE) n. 575/2013 è stato oggetto di integrazioni e modificazioni, tra cui si segnalano, in specie, quelle intervenute a mezzo del Regolamento (UE) n. 2019/630 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate; nonché del successivo Regolamento (UE) 2020/873 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 per quanto riguarda alcuni adeguamenti in risposta alla pandemia di COVID-19.

<sup>54</sup> Cfr. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, *Basel III: a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, giugno 2011.

<sup>55</sup> In tal senso si sarebbe espresso il Governatore della Banca d’Italia, Ignazio Visco, in occasione dell’Assemblea annuale dell’Associazione Bancaria Italiana tenutasi in data 6 luglio 2021, ad avviso del quale «la crisi generata dalla pandemia è stata un severo banco di prova per le riforme fin qui completate», potendosi affermare che «la prova, finora, è stata superata. I più alti livelli di capitalizzazione e gli ampi buffer di liquidità e patrimonio hanno permesso al sistema bancario di affrontare con efficacia, a livello globale, uno shock di proporzioni straordinarie senza far mancare il supporto al finanziamento delle famiglie e delle imprese più colpite. Il quadro normativo si è inoltre rilevato sufficientemente flessibile da poter essere rapidamente adeguato quando necessario» (ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA, *Intervento del Governatore della Banca d’Italia Ignazio Visco*, Roma, 6 luglio 2021, p. 15).

<sup>56</sup> Stando ai dati dell’Autorità bancaria europea, nonostante vi siano segnali precoci di deterioramento della qualità degli attivi, l’allarme non si è ancora riflesso in misura significativa sul NPL *ratio*. Il *trend* decrementale dei livelli di NPL si è per la prima volta interrotto nel corso del secondo trimestre del 2020, seppur marginalmente (con un aumento di quattro miliardi di euro). Si veda AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA, *Risk Assessment of the European Banking System*, Lussemburgo, 2020, p. 36.

<sup>57</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO, *Criticità della disciplina europea in tema di crediti deteriorati*. Audizione del Direttore Generale dell’ABI Dott. Giovanni Sabatini, 14 dicembre 2020, p. 4, ove si rileva che in quattro anni (dal giugno 2016 al giugno 2020) l’ammontare dei crediti deteriorati (*non-performing loans* – NPL) nei bilanci delle banche italiane è passato da 356 miliardi (191 netti) a 138 miliardi (67 al

senso, i risultati del *Financial Sector Assessment Program (FSAP)* pubblicati dal Fondo Monetario Internazionale<sup>58</sup> hanno evidenziato il ruolo chiave giocato dalle misure prudenziali introdotte a livello europeo e conseguentemente recepite in Italia, oltretutto gli effetti positivi della creazione del Meccanismo unico di vigilanza sotto la responsabilità ultima della BCE, tra cui l'aumento del capitale ed il miglioramento della qualità degli attivi delle banche italiane; purtuttavia, il rapporto non manca di segnalare i profili di vulnerabilità del sistema bancario italiano, derivanti da un livello di patrimonializzazione ancora inferiore rispetto alla media europea e dall'elevato peso dei crediti deteriorati. Analogamente, la Commissione europea ha segnalato vulnerabilità e fattori di rischio del sistema bancario italiano, affermando che, a fronte dell'aumento dei prestiti bancari nel corso della pandemia, la graduale eliminazione delle misure di sostegno potrebbe ingenerare un inasprimento delle condizioni creditizie, una restrizione dell'offerta del credito, nonché un ulteriore deterioramento della qualità degli attivi<sup>59</sup>.

Nonostante, tra i mesi di settembre 2019 e 2020, il livello dei *non-performing loans* sia sceso dal 7.4% al 5.6%, l'ammontare dei crediti deteriorati in Italia continua ad assestarsi al di sopra della media europea (pari al 2.7%)<sup>60</sup>, dato, quest'ultimo, che veicola significative preoccupazioni circa la capacità di tenuta del sistema bancario italiano, specie in considerazione dello stretto legame esistente (ed acuitosi in reazione alla crisi pandemica) tra settore bancario e settore sovrano. In tale prospettiva, la citata "interpenetrazione" tra settori bancario e sovrano rischierebbe di amplificare i profili di vulnerabilità qualificanti l'economia italiana, "imbrigliando" i due settori in una spirale discendente – una *downward spiral* – dalle preoccupanti ricadute di lungo periodo, le quale potrebbero, in prospettiva, incidere sulle stesse possibilità di inveroamento delle finalità democratico-sociali caratterizzanti l'ordinamento costituzionale italiano. L'intensificarsi del nesso "settore bancario-settore sovrano" è stato segnalato dalla Commissione europea, essendosi rilevato che «Italy's home bias regarding the sovereign holdings by banks has increased on the back of the current pandemic (...). As such, the domestic sovereign bonds in bank portfolios as

---

netto delle coperture) e che, con riguardo alle sole sofferenze, «l'esposizione netta è scesa nello stesso periodo da 88 a 27 miliardi».

<sup>58</sup> Cfr. IMF, *Italy, Financial system stability assessment*, IMF Country Report, 20/81, marzo 2020.

<sup>59</sup> Si veda il Documento di accompagnamento alla Comunicazione COM(2021) 500 final, *Commission Working Staff Document «In-Depth Review for Italy in accordance with Article 5 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances»*, Brussels, 02.06.2021, SWD(2021) 407 final, spec. p. 1, ove si rileva che «while Italian banking sector has strengthened since the double-dip recession in 2008-2013, vulnerabilities remain. Italian banks further reduced their legacy stock of non-performing loans (NPLs) to a gross ratio of 5.7% in the third quarter of 2020. However, the NPLs ratio still stands well above the euro area average of 2.7% and is likely to increase once support measures are phased out. Bank lending volumes have increased markedly throughout the pandemic, predominantly driven by public guarantees to meet firms' greater liquidity needs, to avert a credit crunch and corporate insolvencies. The phasing-out of support measures can induce a tightening of the credit conditions, restriction of credit supply and deterioration of banks' asset quality».

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 10.



a share of total investments increased from 9.5% in February 2020 to 10.4% in February 2021, significantly above the Euro area average of 3.3%»<sup>61</sup>.

Sul breve termine, i potenziali fattori di rischio testé evidenziati sarebbero stati nell'immediato "mitigati" dalle misure di allentamento prudenziale, secondo i margini di flessibilità insiti nel Regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR), oltreché dalle modifiche introdotte con il Regolamento (UE) n. 873/2020 del 24 giugno 2020 (c.d. CRR *Quick Fix*) ai fini di un'integrazione armoniosa tra quadro di regolamentazione prudenziale e misure di contrasto alla pandemia<sup>62</sup>; un medesimo effetto "mitigante" sarebbe stato, del pari, esercitato dalle misure espansive di politica monetaria adottate dalla Banca centrale europea, oltreché dalle misure di politica economica adottate dal Governo<sup>63</sup>. Purtroppo, ci si dovrebbe quantomeno interrogare sulla sostenibilità di medio-lungo periodo di un siffatto livello di coinvolgimento "Stato-banche", nel momento in cui, superata la "fase acuta" della crisi, le misure di sostegno e di allentamento prudenziale verranno gradualmente eliminate e verrà dato (presumibilmente) avvio allo "scongelo" delle misure di *austerità*<sup>64</sup>. Criticità, queste ultime, che rischiano di essere ulteriormente esacerbate dai

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>62</sup> Si veda Regolamento (UE) n. 873/2020, Considerando n. 5 e n. 6, ove, rispettivamente, si dà conto dell'impegno della Commissione, della BCE, dell'ABE, nonché del Comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria (con riferimento all'applicazione delle norme internazionali), «nell'applicazione della flessibilità già insita nel regolamento (UE) n. 575/2013 elaborando interpretazioni e orientamenti sull'applicazione del quadro prudenziale nel contesto del COVID-19» e si segnala la necessità che «gli enti impieghino il proprio capitale laddove è più necessario e che il quadro regolamentare dell'Unione li agevoli a tal fine, assicurando nel contempo che gli enti agiscano con prudenza. Oltre alla flessibilità già prevista dalle norme vigenti, modifiche mirate ai regolamenti (UE) n. 575/2013 e (UE) 2019/876 garantirebbero che il quadro di regolamentazione prudenziale interagisca armoniosamente con le varie misure che affrontano la pandemia».

<sup>63</sup> In tal senso, si è segnalato che «la crescita degli NPL è stata contenuta da vari fattori. In primo luogo, gli NPL si manifestano fisiologicamente con un certo ritardo rispetto alle difficoltà dell'economia. Inoltre, le moratorie – sia quelle *ex lege* sia quelle concesse autonomamente dalle banche – e l'offerta di garanzie pubbliche sui prestiti hanno evitato la trasmissione dello shock al credito e ai tassi di interesse. In terzo luogo, hanno contribuito le misure di politica economica – il sostegno ai redditi delle famiglie e all'attività di impresa – grazie alle quali il reddito disponibile si è contratto meno del PIL. Infine, le misure espansive di politica monetaria poste in essere dalla BCE hanno mantenuto i tassi d'interesse su livelli molto bassi, contenendo l'aumento delle spese per interessi di famiglie e imprese» (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO, *I crediti deteriorati del sistema bancario italiano: situazione attuale, prospettive e provvedimenti rilevanti*. Memoria della Banca d'Italia, Roma, 15 gennaio 2021, pp. 15 ss., p. 17). Si veda, del pari, *Commission Working Staff Document*, *cit.*, p. 21, ove si segnala che «the measures included in the Capital Requirement Regulation (CRR "quick fix") and the measures taken by banks have mitigated the impact of potential increases in sovereign yields on bank balance sheets» e che «further significant mitigating effects have to be considered in the short term. Currently, yields for Italian sovereign bonds are standing close to historically low levels also due to support measures, such as the Pandemic Emergency Purchase Programme of the ECB that eased tensions on bond markets. As a result, short-term risks stemming from this home bias are lower than during previous periods of market turmoil».

<sup>64</sup> Preoccupazioni circa il ritorno all'austerità sono manifestate da F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, *cit.*, pp. 2-3, ove l'A. sottolinea le conseguenze in termini di innalzamento del disavanzo e del debito pubblico degli Stati membri delle misure assistenzialistiche a sostegno di famiglie e imprese colpite dalla crisi da Covid-19, ponendo in luce che «quando questo cataclisma economico-finanziario (...) si arresterà, si aprirà la strada a tutte le misure di austerità che, attualmente, sono congelate per via della momentanea sospensione delle regole del Patto di stabilità e crescita (PSC), ma che, una volta terminata la pandemia, torneranno in vigore con impatti ad oggi non prevedibili sulle politiche di bilancio degli Stati membri».

livelli ancora elevati di *non-performing exposures* (NPEs)<sup>65</sup> gravanti sul sistema bancario italiano e dalle relative misure eurounitarie dirette alla loro riduzione, tra cui la nuova definizione di *default* e la disciplina del c.d. *calendar provisioning* (su cui *infra*).

Quanto detto richiede, per un verso, di considerare le misure nazionali di contrasto alla crisi economica – nella sua manifestazione prima di crisi di liquidità – in stretta correlazione con le misure approntate dalle Istituzioni UE, tra cui *in primis* dalla BCE, e, per l'altro, di adottare una prospettiva di medio-lungo periodo, prodromica ad una gestione maggiormente “ordinata” e “strutturata” della crisi, nella sua fase – si potrebbe dire – “post-emergenziale”.

In tal senso, le misure nazionali a supporto del settore economico-produttivo si intersecano con le misure adottate dalla BCE nella veste tanto di autorità di politica monetaria, quanto di *banking supervisor* nell'ambito del Meccanismo unico di vigilanza, venendo in rilievo, da un lato, le *non standard monetary policy measures* annunciate dall'*Eurotower* a partire dal 12 marzo 2020 e, dall'altro, le misure di allentamento delle regole prudenziali<sup>66</sup>. La BCE ha, infatti, annunciato un pacchetto di misure di politica monetaria, fortemente espansive, al fine di agevolare il ricorso ai finanziamenti e supportare, del pari, i massicci interventi dei Governi a supporto dei soggetti maggiormente colpiti dalle conseguenze economiche della pandemia<sup>67</sup> e al contempo fatto ricorso ai margini di flessibilità concessi dalla regolamentazione prudenziale, sì da consentire alle banche di operare temporaneamente al di sotto dei requisiti patrimoniali e di attingere da alcune riserve di capitale e di liquidità previste dal Pacchetto CRD IV, al fine di preservare la continuità nell'erogazione del credito all'economia reale<sup>68</sup>. Le misure da ultimo citate, lungi dal poter (e dovere) essere atomisticamente considerate, si combinano a loro volta con la Raccomandazione sulla

---

<sup>65</sup> Per un approfondimento sul livello di esposizioni deteriorate in Europa, si veda A. RESTI, *Non-Performing Loans in the European Union. State of the Art and Possible Policy Tools*, in *Banca Impresa Società*, n. 1, 2019, pp. 49 ss.

<sup>66</sup> Sul punto, si veda B.P.M. JOOSEN, *Balancing macro- and micro-prudential powers in the SSM during the COVID-19 crisis*, in C.V. GORTSOS, W.-G. RINGE (a cura di), *Pandemic Crisis and Financial Stability*, EBI, Frankfurt AM, 2020, pp. 339 ss., p. 340.

<sup>67</sup> Sulle misure di politica monetaria, si vedano P.R. LANE, *The Monetary Policy Package: An Analytical Framework*, in *The ECB Blog*, 13 marzo 2020; J. HUTCHINSON, S. MEE (a cura di), *The impact of the ECB's monetary policy measures taken in response to the COVID-19 crisis*, in BCE. EUROSISTEMA, *Economic Bulletin*, n. 5, 2020, pp. 37 ss.; nonché BCE. EUROSISTEMA, *Economic Bulletin*, n. 2, 2020, spec. pp. 4 ss. La BCE, sotto la Presidenza di Christine Lagarde, ha proseguito lungo il solco del «whatever it takes» di Mario Draghi, annunciando misure di politica monetaria, tra cui operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (*Longer Term Refinancing Operations* – LTROs), operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (*Targeted Longer Term Refinancing Operations-III* – TLTROs-III), operazioni di rifinanziamento di più lungo termine per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations* – PELTROs), una dotazione aggiuntiva di 120 miliardi di euro per il programma di acquisto di titoli pubblici e privati (*Asset Purchase Programme* – APP) per l'anno 2020, nonché il nuovo programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme* – PEPP) che, a seguito degli incrementi disposti nelle riunioni del Consiglio direttivo del 4 giugno e del 10 dicembre 2020, ha raggiunto una dotazione complessiva di 1.850 miliardi di euro.

<sup>68</sup> Cfr. BCE, *ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus*, comunicato stampa del 12 marzo 2020; nonché BCE, *ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus*, comunicato stampa del 20 marzo 2020, reperibili sul sito istituzionale [European Central Bank. Banking Supervision](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/20200312_en.htm).

distribuzione dei dividendi<sup>69</sup> con cui BCE e Banca d'Italia hanno invitato le banche (rispettivamente, significative e meno significative) ad astenersi dalla distribuzione dei dividendi e dal riacquisto di azioni proprie finalizzate a remunerare gli azionisti sino alla data inizialmente prevista del primo ottobre 2020 e successivamente estesa al primo gennaio 2021<sup>70</sup>, all'obiettivo di destinare gli utili al rafforzamento dei mezzi propri e di mettere il sistema finanziario nella condizione migliore per assorbire le perdite che si materializzeranno a causa dell'emergenza sanitaria e per poter continuare a sostenere l'economia. L'approccio delle Istituzioni (e della Autorità di settore) qui sinteticamente tratteggiato dimostrerebbe, dunque, di aderire ai criteri della flessibilità e della prudenza, nel tentativo di contemperare le esigenze di "sopravvivenza" dell'oggi e di "ripartenza" del domani, in ciò iscrivendosi la necessità di "puntellare" il sistema bancario mediante la predisposizione di una "rete di protezione" che ne mitighi i rischi di instabilità. In tal senso, si è affermato che le misure di allentamento delle regole prudenziali non dovrebbero rappresentare «a one-way road»<sup>71</sup>, essendo essenziale preservare le risorse patrimoniali degli enti creditizi al fine di assicurarne la capacità di sostenere l'economia reale, specie in un contesto di incertezza quale quello causato dalla crisi sanitaria correlata alla diffusione del Covid-19.

Purtuttavia, profili di criticità permangono, quanto a sorti del sistema economico e bancario italiani, nonché ad effettiva capacità di ripresa nella fase "post-Covid"; in tale prospettiva il livello di *non-performing exposures* (NPEs) caratterizzanti il sistema bancario italiano (ed i tempi delle procedure di recupero dei

---

<sup>69</sup> Cfr. BCE, *Recommendation of 27 March 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation ECB/2020/1* (ECB/2020/19). Si segnala che la Banca d'Italia ha, in quanto Autorità di vigilanza nazionale, accolto l'invito della BCE, estendendo alle banche meno significative sottoposte alla sua supervisione diretta la medesima Raccomandazione (cfr. BANCA D'ITALIA. EUROSISTEMA, *Raccomandazione della Banca d'Italia sulla distribuzione di dividendi da parte delle banche italiane meno significative durante la pandemia da COVID-19*, Roma, 27 marzo 2020).

<sup>70</sup> Cfr. BCE, *Recommendation of 27 July 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation ECB/2020/19* (ECB/2020/35); nonché BANCA D'ITALIA. EUROSISTEMA, *Aggiornamento della Raccomandazione della Banca d'Italia sulla distribuzione di dividendi e sulle politiche di remunerazione variabile e chiarimento sulla data di scadenza della flessibilità concessa sul rispetto dei buffer patrimoniali e di liquidità durante la pandemia da COVID-19*, Roma, 28 luglio 2020. Si segnala che la Raccomandazione del 27 luglio e la precedente del 27 marzo 2020 sono state sostituite dalla Raccomandazione del 15 dicembre 2020 con cui la BCE ha invitato le banche alla prudenza, raccomandando alle banche significative di evitare o limitare la distribuzione dei dividendi e il riacquisto di azioni proprie sino al 30 settembre 2021. La perdurante incertezza economica dovuta al Covid-19, seppur nel contesto di un generale miglioramento delle condizioni macroeconomiche, impone, infatti, di adottare un approccio di massima prudenza nella distribuzione dei dividendi e nel riacquisto di azioni proprie e, ad ogni modo, entro l'importo massimo del 15% dell'utile cumulato nel 2019-2020 o ai 20 punti base in termini di coefficiente di capitale primario di classe 1 (Common Equity Tier 1 – CET 1). Cfr. BCE, *Recommendation of 15 December 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation ECB/2020/35* (ECB/2020/62).

<sup>71</sup> A. ENRIA, *How European banking Supervision can help fight the economic consequences of the coronavirus outbreak in Europe*, 1 aprile 2020; nonché ID., *The current crisis is a wake-up call*, 13 maggio 2020, reperibili sul sito istituzionale della European Central Bank. Banking Supervision, secondo cui le misure adottate dalla BCE nella veste di *banking supervisor* non debbono essere considerate isolatamente, bensì congiuntamente alle misure di politica monetaria e fiscale, oltretutto alle garanzie pubbliche sui prestiti previste da molti Governi UE – tra cui l'Italia – al fine di agevolare la concessione di liquidità, nonostante il quadro congiunturale avverso.

crediti deteriorati<sup>72</sup>), unitamente al citato stretto legame “settore bancario-settore sovrano”, amplificano le preoccupazioni relative alla nuova definizione di *default*<sup>73</sup> ed alla disciplina del *calendar provisioning*<sup>74</sup>, come testimoniate dalle posizioni critiche emerse in ambito bancario e, del pari, espresse in sede di Audizione dell’Associazione bancaria italiana. Nella prospettiva dell’ABI, l’inasprimento del trattamento dei crediti deteriorati, frutto del congiunto operare delle discipline citate, presenterebbe caratteri pro-ciclici preoccupanti «in una congiuntura economica come quella attuale, caratterizzata da una profonda crisi economica, che trova origine in eventi esogeni al settore finanziario, che richiede al contrario misure anticicliche tese ad alimentare l’offerta di credito», rendendosi necessario (o quantomeno opportuno) un ripensamento o uno slittamento in avanti dei provvedimenti in questione<sup>75</sup>. Di opinione contraria, il Presidente del *Supervisory Board* della BCE, Andrea Enria, intervenuto il 6 luglio 2021 alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica italiana, ad avviso del quale rinviare l’applicazione della disciplina del c.d. *calendar provisioning* «significherebbe accettare la possibilità che il settore bancario dell’UE continui a risentire per più di un decennio del peso degli NPL assistiti dalle garanzie connesse alla

---

<sup>72</sup> Detto specifico profilo di criticità è stato sollevato nella Memoria della Banca d’Italia, *I crediti deteriorati del sistema bancario italiano*, cit., spec. pp. 21 ss., ove si rileva che «il meccanismo del calendario non costituirebbe un problema qualora i tempi del recupero dei crediti deteriorati (...) fossero efficaci ed allineati a quelli prevalenti nel resto d’Europa. Le stime indicano che, a parità di altre condizioni, una riduzione da 5 a 2 anni dei tempi di recupero diminuirebbe di circa la metà l’incidenza delle sofferenze sui bilanci bancari».

<sup>73</sup> Con riferimento alla definizione di *default*, a venire in rilievo è il Regolamento (UE) n. 575/2013, il cui art. 178, «Default di un debitore», individua gli eventi alla presenza (singolarmente o cumulativamente intesa) dei quali considerare un debitore in condizione di *default*, ovvero la sussistenza di inadempienze probabili e/o di crediti scaduti, con la conseguenza che deve considerarsi in stato di *default* un debitore che sia, rispettivamente, «unlikely to pay» (art. 178, par. 1, lett. a) o «past due» (art. 178, par. 1, lett. b). Il quadro normativo è, altresì, completato, secondo quanto disposto dai parr. 6 e 7 del citato art. 178, dagli *Orientamenti sull’applicazione della definizione di default ai sensi dell’art. 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013* (EBA/GL/2016/07) e dalle *Norme tecniche di regolamentazione relative alla soglia di rilevanza delle obbligazioni creditizie in arretrato* (EBA/RTS/2016/06) dell’Autorità bancaria europea e dal relativo Regolamento delegato (UE) 2018/171 della Commissione del 19 ottobre 2017. Per il recepimento in Italia delle modifiche introdotte nella regolamentazione UE, si veda BANCA D’ITALIA. EUROSISTEMA, *Comunicazione del 26 giugno 2019 – Segnalazioni statistiche di vigilanza e bilancio delle banche: modifiche relative alla “Qualità del credito”*, con cui sono state introdotte alcune modifiche alla definizione di esposizioni creditizie deteriorate.

<sup>74</sup> Si vedano Regolamento (UE) n. 2019/630; nonché BCE, *Addendum to the ECB Guidance to banks on non-performing loans: supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures*, marzo 2018. Segnala “attraente” e (soprattutto) criticità del *calendar provisioning* A. RESTI, *Non-Performing Loans*, cit., spec. pp. 69 ss., ad avviso del quale «although “calendar provisioning” may look appealing from the supervisors’ perspective, it suffers from several drawbacks», tra cui (a mero titolo esemplificativo) la limitazione della libertà di impresa e la formula “one-size-fits-all”, la quale, come segnalato dall’A., «would not ensure a level playing field across banks operating in different EU jurisdictions. In fact, institutions based in Member States where legal proceedings are slower would end up being forced to write off non-performing exposures even though empirical experience shows that they can reasonably expect further recoveries. Such an adverse effect would not occur for lenders domiciled in countries where judicial procedures are faster». Quest’ultimo elemento di criticità, in particolare, sembrerebbe ben attagliarsi al caso italiano, come parrebbe trasparire tanto dalle dichiarazioni del Governatore della Banca d’Italia, quanto del Direttore generale dell’ABI.

<sup>75</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, 6<sup>A</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO), *Affare sulla classificazione della clientela da parte delle banche e sulla questione del calendar provisioning (Atto n. 793)*. Audizione del Direttore Generale dell’ABI Dott. Giovanni Sabatini, 8 giugno 2021, spec. pp. 5-6; nonché, precedentemente, COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO, *Criticità della disciplina europea*, cit., pp. 5 ss.

pandemia, lasciandolo impreparato a fronteggiare la prossima recessione» e, parimenti, con riferimento alla nuova e più stringente nozione di *default*, «da sospensione delle soglie, anche nel contesto attuale, significherebbe incentivare prassi di “perpetuazione” (“evergreening”) dei prestiti», con il risultato di «promuovere forme non sostenibili di supporto ai debitori che celano l’effettivo deterioramento del rischio di credito e aggravano il problema già presente di un eccesso di debito privato»<sup>76</sup>. In detta ultima prospettiva (*i.e.* la prospettiva del Supervisore bancario UE), l’opposizione ad uno slittamento delle discipline citate sarebbe funzionale all’inveramento degli obiettivi prioritari della vigilanza prudenziale come, parimenti, espressi dinanzi alla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo in data 1° luglio 2021; dalle parole pronunciate dal Presidente del Consiglio di vigilanza si ricaverebbe, infatti, l’interrelazione e, meglio detto, la continuità teleologica tra la possibilità concreta per le banche di gestire efficacemente le ricadute della crisi e la gestione del rischio di credito<sup>77</sup>, nel solco delle indicazioni contenute nella lettera rivolta agli istituti di credito nel dicembre 2020, ove si avvertiva che «it is becoming increasingly important for significant institutions to ensure that risk is adequately assessed, classified and measured on their balance sheets (...), helping to contain the build-up of problem assets at banks thus minimising and mitigating any cliff effects where possible»<sup>78</sup>.

A ben vedere, il dibattito occorso in merito alle nuove misure relative alla nozione di *default* ed al *calendar provisioning* (e, in sintesi, alla gestione delle esposizioni deteriorate) parrebbero sottendere una diversità di approccio – nazionale ed eurounitario – circa le modalità atte ad assicurare, *pro futuro*, la prosecuzione da parte del sistema bancario dell’azione di “accompagnamento” e “affiancamento” alla ripartenza economica (e sociale), essendo stato, da un lato, segnalato il rischio di effetti restrittivi nell’offerta del credito, con l’effetto «di vanificare gli ingenti sforzi del settore bancario e di tutte le istituzioni europee, attualmente diretti alla ripresa economica»<sup>79</sup> e, dall’altro, il pericolo che una “opacizzazione” dei bilanci bancari comprometta la capacità di erogazione di credito da parte delle banche, rischiando di renderle «parte del problema anziché della soluzione»<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> BCE, *Scambio di opinioni con la Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica italiana*. Dichiarazione introduttiva di Andrea Enria, Presidente del Consiglio di vigilanza della BCE, Francoforte sul Meno, 6 luglio 2021.

<sup>77</sup> Così Andrea Enria: «I will start with our most pressing supervisory focus, which is to ensure that banks can effectively manage the fallout from the crisis. For this reason, credit risk continues to be a priority, as it has been since the start of the pandemic in early 2020. (...) Therefore, our main goal as supervisor is still to ensure that banks are able to identify and manage any credit risks on the horizon at an early stage» (cfr. BCE, *Hearing at the European Parliament’s Economic and Monetary Committee*. Introductory Statement by Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Frankfurt am Main, 1 luglio 2021, disponibile sul sito istituzionale [European Central Bank. Banking Supervision](#)).

<sup>78</sup> BCE, *Identification and measurement of credit risk in the context of the coronavirus (COVID-19) pandemic*, Frankfurt am Main, 4 dicembre 2020, spec. p. 1.

<sup>79</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, 6<sup>A</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO), *Affare sulla classificazione della clientela*, *cit.*, p. 10.

<sup>80</sup> BCE, *Scambio di opinioni con la Commissione Finanze e Tesoro*, *cit.*

## 5. Conclusioni

Le dirette conseguenze economiche della crisi sanitaria innescata dalla diffusione del Covid-19 non hanno tardato a manifestarsi, come non hanno tardato ad affacciarsi le preoccupazioni relative alle prospettive di medio-lungo periodo su calo del PIL, effettiva ripresa economico-produttiva e tenuta del sistema bancario italiani. In tal senso, la situazione di fisiologica incertezza circa i tempi e la portata della ripresa è intimamente connessa alla natura stessa della crisi: una crisi sanitaria innescata da un virus sconosciuto, di cui si ignora l'evoluzione epidemiologica. Tale primo fattore di incertezza traina con sé gli ulteriori interrogativi – ad oggi, privi di risposta – circa il protrarsi dell'epidemia, le sorti della campagna vaccinale, l'insorgenza di nuovi focolai, con connessi nuovi periodi di *lockdown* più o meno (temporalmente e/o spazialmente) estesi, cui si aggiungono variabili di carattere più squisitamente economico, quali l'efficacia delle misure economiche approntate a livello interno ed euro-unitario, l'evoluzione dell'economia globale, le possibilità e le decisioni di spesa dei cittadini e di investimento delle imprese, nonché le potenziali ricadute finanziarie<sup>81</sup>. In tale scenario di riferimento, le misure di sostegno finanziario alle imprese predisposte dalle Istituzioni rinvergono la propria *ratio* nell'esigenza di prevenire un'interruzione del circuito dei pagamenti, oltreché l'accumulo di crediti deteriorati nei bilanci bancari. Purtroppo, l'ottica emergenziale propria delle fasi acute delle crisi richiede di essere affiancata da una politica economica e fiscale di più ampio respiro che sia in grado di condurre le imprese a una migliore sostenibilità finanziaria. In tal senso, «la garanzia pubblica sui crediti è sicuramente uno strumento efficace per promuovere un temporaneo *evergreening* dei prestiti permettendo il proseguimento dell'attività aziendale», fatta salva la necessità di «ulteriori misure di politica economica volte ad assicurare un ritorno a una migliore sostenibilità finanziaria dell'impresa prima che le banche cessino di beneficiare delle attuali garanzie pubbliche»<sup>82</sup>. Nella medesima ottica, si inscriverebbe l'esigenza, avvertita in ambito UE, di assicurare una tempestiva gestione del rischio di credito, al fine di evitare che l'incremento dei crediti deteriorati ed eventuali ritardi nella loro rilevazione possano, nel lungo periodo, ostacolare la capacità del sistema bancario di sostenere la ripresa e la crescita economica<sup>83</sup>.

La portata della crisi economica innescatasi è tale da scuotere dalle fondamenta il tessuto economico-produttivo e sociale dei Paesi colpiti – tra cui, evidentemente, l'Italia – e con essi, l'economia europea e globale. Una crisi senza precedenti che, lungi dal restare confinata nella sola dimensione economica,

---

<sup>81</sup> Sui possibili scenari futuri, si veda BANCA D'ITALIA. EUROSISTEMA, *L'impatto della pandemia di Covid-19 sull'economia italiana: scenari illustrativi*, 15 maggio 2020.

<sup>82</sup> G. GOBBI, F. PALAZZO, A. SEGURA, *Le misure di sostegno finanziario alle imprese post-Covid-19 e le loro implicazioni di medio termine*, in BANCA D'ITALIA. EUROSISTEMA, *Note Covid-19*, 15 aprile 2020, spec. p. 2.

<sup>83</sup> Sugli obiettivi della vigilanza prudenziale si rimanda alle dichiarazioni del Presidente del *Supervisory Board*, Andrea Enria, come da ultimo espresse in occasione dello scambio di opinioni con la Commissione Finanze e Tesoro (*supra*, nt. 75).

rischia di coinvolgere la tenuta istituzionale nazionale ed euro-unitaria, oltreché lo stato di benessere ed il livello e la qualità di vita di intere generazioni. In un tale (critico) scenario, lo Stato è chiamato a un'opera di responsabilizzazione, che riporti al “centro” il suo ruolo politico e “sovrano”. Il che non significa (o non dovrebbe significare) un ritorno alla sovranità statale “vetero-intesa”, quanto piuttosto una rimodulazione in chiave contemporanea dei concetti di sovranità<sup>84</sup> e di politica; una sovranità politica che sappia, da un lato, coesistere in maniera equilibrata con la sovranità tecnica (o della tecnica) figlia della globalizzazione e, dall'altro, con l'ordinamento dell'Unione europea<sup>85</sup>. Sotto tale angolo visuale, ecco che la crisi economica correlata all'emergenza pandemica si staglia quale ulteriore occasione di riflessione e ripensamento dei rapporti tra Stato e mercato nell'intersecarsi dei livelli ordinamentali, con l'auspicio che si possa, per tale via, preservare l'ossatura economica e, finanche, politica dell'ordinamento costituzionale.

---

<sup>84</sup> Sul punto, si rimanda alle riflessioni di G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *Consulta online*, 3 marzo 2014, spec. pp. 23-24, ove l'A. pone in luce come a fronte dei mutamenti intercorsi sul piano locale e globale (ivi inclusa la deterritorializzazione dell'economia e dei mercati), la sovranità non vada incontro all'estinzione, bensì ad una necessaria rimodulazione, sottolineando che «la sovranità non è una caratteristica fissa e tipizzabile», in quanto essa «appare recessiva o migliorabile a seconda del variare delle circostanze e di diversi presupposti di tempo e di fatto», rivelandosi «fenomeno “dinamico” in quanto in grado di evolversi nel tempo adattandosi al variare del contesto di riferimento, ampliandosi o riducendosi in modo, anche, da rendere i soggetti che ne sono portatori fra loro integrabili senza attriti dirimenti». In tema di sovranità, si vedano, del pari, M. KOTZUR, *Sovranità dello Stato e Costituzione federale europea. Nuove prospettive sulla sovranità in uno schema di costituzionalismo multilivello*, in *Il Federalista*, II, 2008, pp. 129 ss.; A. MORRONE, *Teologia politica v. Teologia economica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2012, pp. 829 ss.; A. CARPARELLI, *Cessione di sovranità e democrazia nella gestione della crisi dell'economia*, in P. MARSOCCHI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 223 ss.; F. BILANCIA, *Sovranità (relazione di discussione)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità, rappresentanza, territorio*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 155 ss.; nonché A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta online*, n. 1, 2018, pp. 97 ss.

<sup>85</sup> Con specifico riferimento alle possibili declinazioni della sovranità, tra identità costituzionale ed integrazione europea, si veda, per tutti, R. CABAZZI, E. COSTANZO, *La pandemia e i suoi lasciti. Tensioni e sfide del costituzionalismo democratico sociale nell'ordinamento europeo*, in *Federalismi*, n. 14, 2021, pp. 1 ss., spec. pp. 6 ss.