



BANCA CENTRALE EUROPEA
VIGILANZA BANCARIA

Senato della Repubblica Italiana

**Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e
finanziario italiano e sulla tutela del risparmio, anche con
riferimento alla vigilanza, alla risoluzione delle crisi e alla garanzia
dei depositi europee**

Roma, 3 maggio 2016

Ignazio Angeloni

Membro del Consiglio di Vigilanza della BCE

Osservazioni introduttive

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

è un piacere essere qui oggi. Vi ringrazio dell'interesse da voi dimostrato per il punto di vista della BCE sulla vigilanza bancaria. Nella mia precedente audizione al Senato, lo scorso giugno, discutemmo l'assetto della nuova vigilanza europea in termini generali. Oggi sono in grado di riferire in maggiore dettaglio sugli sviluppi del settore bancario e sulle attività condotte dalla BCE nel primo anno di operatività quale autorità di vigilanza.

Anzitutto, tratterò a grandi linee il funzionamento della vigilanza bancaria nell'area dell'euro da novembre 2014, quando ha iniziato a operare il Meccanismo di vigilanza unico (l'MVU). Passerò poi ai recenti sviluppi nel settore bancario, ponendo a confronto le banche italiane e quelle europee, con particolare riferimento ai crediti deteriorati. Questi temi mi daranno anche l'occasione di chiarire alcuni malintesi sull'"approccio della BCE" alla vigilanza. In seguito, commenterò le recenti iniziative attuate in Italia nell'ambito bancario. Tratterò infine due questioni regolamentari attualmente in fase di discussione, che hanno sollevato qualche timore: le nuove regole sulla gestione delle crisi bancarie e il trattamento prudenziale dei titoli di stato. Infine, sarò lieto di rispondere alle Vostre domande.

1. La vigilanza unica dell'UE

Il Meccanismo di vigilanza unico, formato dalla BCE e dalle autorità nazionali di vigilanza dei paesi partecipanti all'unione bancaria, ha assunto appieno le proprie funzioni il 4 novembre 2014. In quella data il compito di vigilare sugli enti creditizi "significativi" (banche di particolare rilevanza per dimensioni e/o caratteristiche sistemiche, un gruppo che include le 14 maggiori banche italiane) è stato conferito alla BCE. Come le altre autorità nazionali di vigilanza, la Banca d'Italia partecipa ai gruppi di lavoro incaricati di vigilare sulle banche, ossia i gruppi vigilanza congiunti (i GVC), ma le decisioni in merito sono assunte dal Consiglio di vigilanza della BCE, organo di 25 membri in cui è rappresentata anche la Banca d'Italia. Nel regime giuridico dell'MVU, la Banca d'Italia ha competenza diretta per la vigilanza degli enti creditizi italiani meno significativi (a fine giugno 2015 erano 481, con un'incidenza di circa il 20% sul settore bancario italiano, per dimensioni del bilancio). Infine, la BCE è competente anche per alcune categorie di decisioni riguardanti tutte le banche dell'MVU, ad esempio quelle riguardanti l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, o la revoca dell'autorizzazione, e l'acquisizione di partecipazioni qualificate.

In linea con questa ripartizione di competenze è previsto anche un nuovo regime di responsabilità democratica (*accountability*) per la funzione di vigilanza (articoli 20 e 21 del regolamento sull'MVU). La BCE risponde delle proprie azioni di vigilanza al Parlamento europeo e al Consiglio dei Ministri dell'Economia e delle Finanze (ECOFIN). La BCE riferisce anche ai parlamenti nazionali attraverso il

suo Rapporto annuale (che avete ricevuto a fine marzo) e, su richiesta, anche tramite scambi di opinioni come quello odierno. La Banca d'Italia, in linea con la normativa nazionale, continua a rispondere del proprio operato di vigilanza sulle banche meno significative e degli altri compiti non conferiti alla BCE (ad esempio, lotta al riciclaggio di denaro o vigilanza su alcuni soggetti non bancari).

La BCE è inoltre responsabile del buon funzionamento dell'MVU nel suo insieme. Ciò implica fra l'altro assicurare che le attività di vigilanza svolte dalle autorità nazionali nell'ambito del sistema rispondano a standard costantemente elevati e, in particolare, ai requisiti regolamentari e alle politiche comuni di vigilanza. A tal fine la BCE elabora standard e metodologie comuni, di carattere generale, anche per la vigilanza degli enti meno significativi. Questo potere però non si estende – consentitemi di precisare con molta chiarezza – alle singole decisioni sugli enti meno significativi, che restano di competenza delle autorità nazionali.

È importante comprendere che il nuovo assetto non ha prodotto automaticamente prassi di vigilanza comuni, ma è stato piuttosto la premessa e il punto di partenza dai quali la BCE ha costruito il proprio modello di vigilanza armonizzata. Su questo fronte l'MVU ha lavorato con molto impegno l'anno scorso. Vorrei menzionare due dei principali traguardi raggiunti. Il primo è l'introduzione di un nuovo sistema armonizzato di revisione e valutazione prudenziale (lo SREP) per tutte le banche vigilate direttamente dalla BCE. Lo SREP è la metodologia che ci consente di valutare i rischi delle banche e determinare di conseguenza i requisiti prudenziali (solvibilità, liquidità ecc.), e viene applicata una volta l'anno a ogni banca. Questa metodologia, i cui aspetti principali sono ora pubblicati, è stata utilizzata lo scorso anno per la prima volta ed è ora di nuovo applicata, con miglioramenti, nel 2016. Il secondo traguardo consiste nel progetto, ora in fase di conclusione, volto ad armonizzare l'applicazione della normativa bancaria europea nell'MVU. Nell'ambito del diritto europeo, le autorità nazionali di vigilanza applicavano, prima dell'avvento dell'MVU, molte di queste norme in maniera differente. Lo scorso anno la BCE ha lavorato, in stretto raccordo con tali autorità, per eliminare queste asimmetrie regolamentari. Per le banche vigilate direttamente dalla BCE è stata approvata e sta per entrare in vigore una politica armonizzata per l'esercizio delle "opzioni e discrezionalità" di vigilanza (termine tecnico per le disposizioni di legge che consentono diverse modalità di applicazione).

Per ragioni di tempo non entrerò nei dettagli di queste iniziative. Maggiori informazioni sono disponibili su richiesta o nel sito Internet della BCE dedicato alla vigilanza bancaria.

2. I recenti andamenti nel settore bancario e nei mercati creditizi

Negli ultimi anni, grazie alle politiche attuate a seguito della crisi e, in Europa, soprattutto dopo l'avvio dell'unione bancaria, la capacità di tenuta delle banche si è rafforzata. Questo emerge con chiarezza dall'incremento dei coefficienti patrimoniali. I coefficienti di capitale primario di classe 1 (il CET1) degli enti significativi superano ora, in media, il 13%, a fronte di circa il 9% dell'inizio del

2012. Le banche significative italiane hanno registrato un certo ritardo, ma il loro coefficiente di CET1 è tuttavia aumentato in modo marcato, portandosi in media da poco più dell'8% all'11,5% nello stesso periodo.

Come per l'insieme dell'area dell'euro, in Italia la crescita dei prestiti bancari rimane modesta, ma è in graduale ripresa. I dati di febbraio 2016 per l'area dell'euro mostrano che i prestiti alle famiglie aumentano del 2,3% sui dodici mesi, mentre quelli alle società non finanziarie sono ancora in lieve calo, del -0,2%. In Italia i prestiti alle famiglie sono cresciuti, sui dodici mesi, dell'1,4% a fine febbraio 2016 (contro il -0,1% di un anno prima), mentre i prestiti alle società non finanziarie registrano il -0,2% sui dodici mesi (il -2,6% un anno prima). La modesta crescita del credito riflette fattori dal lato sia della domanda sia dell'offerta. Un segnale positivo proviene dall'indagine della BCE sul credito bancario, secondo cui le loro politiche di prestito delle banche stanno diventando più espansive, sia nell'area dell'euro che in Italia.

È importante osservare che il rafforzamento dei bilanci bancari non ha impedito una ripresa dell'offerta di credito e della crescita economica in generale. Questo vale per l'area dell'euro e anche, in misura minore, per l'Italia. Il rafforzamento della posizione patrimoniale delle banche, quindi, non ha generato una stretta creditizia, come alcuni temevano. Il meccanismo di offerta del credito sta operando, anche se a un ritmo lento. L'orientamento espansivo della politica monetaria della BCE, ben lungi dall'essere discordante rispetto alla strategia di vigilanza della BCE, ha facilitato il comune conseguimento di due risultati.

Le dimensioni complessive dei bilanci degli enti creditizi significativi italiani sono rimaste pressoché stabili nel 2015. In Italia gli attivi bancari consistono perlopiù di prestiti diretti e anticipi. A fine 2015 i prestiti alle società non finanziarie costituivano il 46% del portafoglio totale, mentre quelli alle famiglie il 28%. Rispetto alle loro controparti dell'area dell'euro, le banche significative italiane detengono in portafoglio una quota relativamente cospicua di prestiti a società non finanziarie.

Alcuni timidi progressi si osservano anche per la redditività delle banche, che è rimasta per diversi anni su livelli storicamente bassi. Le banche significative italiane, in aggregato, sono tornate a generare profitti nel 2015, dopo le perdite del 2014. Ma la redditività del capitale resta bassa, al 2,7% nel 2015, anche rispetto alla media dell'area dell'euro, pari al 4,4%. Sottolineo che si tratta di medie: alcune banche italiane continuano a non essere redditizie. La scarsa redditività in Italia riflette in prevalenza il forte impatto negativo degli accantonamenti costituiti per le perdite sulle cospicue consistenze di crediti deteriorati (gli NPL), benché le svalutazioni siano diminuite. Anche i costi operativi relativamente elevati incidono sui profitti bancari.

3. I crediti deteriorati

Vorrei ora approfondire il tema dei crediti deteriorati. Nell'area dell'euro sono stati fatti passi avanti nel 2015: l'incidenza complessiva degli NPL è diminuita di 0,7 punti percentuali, al 7%, mentre il

coefficiente di copertura, ossia il rapporto tra le riserve per le perdite su crediti e gli NPL, è cresciuto di 1,3 punti percentuali, al 45,4%. Questa media, in qualche modo confortante, cela però enormi differenze fra paesi e fra singole banche.

Per l'economia italiana la qualità degli attivi bancari è al momento uno dei problemi principali. Alla fine dello scorso anno le consistenze di NPL degli enti significativi italiani ammontavano a 274 miliardi di euro. Considerando anche le banche più piccole, si raggiunge un totale di 360 miliardi di euro, pari a circa il 18% degli impieghi complessivi a giugno 2015, rispetto al 16,8% di un anno prima. In termini nominali, il volume degli NPL in Italia è di gran lunga il più elevato fra i paesi dell'area dell'euro. Il livello degli accantonamenti si attestava a fine 2015 al 45,6% degli NPL, in aumento di 0,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Il cosiddetto coefficiente Texas, una misura tenuta sotto osservazione dagli analisti che mette in relazione gli NPL con le riserve destinate ad assorbire le perdite, è in media quasi il doppio in Italia rispetto all'area dell'euro¹. Un fattore attenuante è che i prestiti sono in parte coperti da garanzie, che potenzialmente offrono un margine di sicurezza aggiuntivo. La parola "potenzialmente" è però necessaria, poiché tale margine esiste solo se le garanzie possono essere realizzate e liquidate in tempi rapidi. E questo avviene molto meno in Italia che in altri paesi europei.

In Italia l'incidenza degli NPL è maggiore per le banche caratterizzate da una struttura cooperativa (quota degli NPL pari al 20,3%) rispetto al resto degli intermediari (15,5%; i dati si riferiscono alle banche significative). Per il resto dell'area dell'euro vale l'opposto: 5,2% contro il 7,7%. Questa evidenza può derivare da molti fattori e non bisogna generalizzare. Però ci fa riflettere sul fatto che il radicamento locale e regionale delle banche cooperative può, in alcuni casi, disattendere le sue promesse e divenire invece un fattore di rischio.

L'elevato livello degli NPL delle banche in Italia ha effetti non solo sulle banche stesse ma anche sull'intera economia. A fronte dei costi e delle perdite notevoli sostenuti dalle banche nel processo di recupero dei crediti, aumenta il costo di indebitamento di famiglie e imprese e si contrae l'offerta di credito. Alti livelli di NPL frenano la redditività delle banche, scoraggiano gli investitori nel capitale bancario e riducono l'offerta di credito a favore di nuovi soggetti – famiglie e imprese – con adeguato merito di credito. Frenano, in questo modo, la crescita economica e l'occupazione.

Non tutti gli NPL rilevati oggi in Italia sono il risultato della recente crisi finanziaria ed economica. Un problema di NPL, benché su scala minore, era presente nel paese già prima del 2007; la loro incidenza era pari a più del doppio della media dell'area e ha oscillato tra il 6% e il 7% nel periodo

¹ In media il coefficiente Texas, definito come il rapporto tra totale lordo degli NPL e la somma di patrimonio e accantonamenti, è pari a circa il 59% per le banche significative dell'area dell'euro, ma raggiunge il 102% per quelle italiane. Apportando aggiustamenti ai coefficienti Texas per tenere conto delle garanzie ricevute dai debitori, i valori si portano a circa il 44% nell'area dell'euro e a circa il 69% in Italia. A coefficienti Texas più elevati corrispondono minori riserve per l'assorbimento delle perdite in relazione agli NPL.

compreso fra il 2000 e il 2006². Parte del problema degli NPL è legato alla redditività delle imprese. In un confronto internazionale svolto dall’FMI, già prima del 2007 le imprese italiane apparivano vulnerabili a causa della leva finanziaria relativamente elevata e della scarsa redditività, che si traducevano in una quota persistentemente cospicua di NPL presso le banche³. Allo stesso tempo, all’incremento degli NPL hanno contribuito standard relativamente carenti nell’erogazione dei prestiti⁴ e la lunga durata delle procedure di insolvenza⁵. Da parte sua, la BCE ha identificato, nell’ambito della propria attività di vigilanza, diverse carenze riguardanti il riconoscimento, il monitoraggio e la gestione delle esposizioni deteriorate in alcune banche italiane, nonché il processo di erogazione del credito. Alcuni di questi punti sono all’attenzione della BCE nel contesto di un progetto mirato sugli NPL, avviato di recente. Mi soffermerò su questo progetto nel seguito dell’intervento.

È chiaro che non esiste una soluzione unica o immediata a questo problema. Portare gli NPL su livelli sostenibili e comparabili su scala internazionale richiederà anni di sforzi coerenti da parte delle banche e delle autorità. Gli interventi necessari differiscono da banca a banca a seconda della natura e della gravità del problema. La legislazione volta ad accelerare le procedure di insolvenza e la liquidazione delle garanzie dovrebbe costituire una parte importante della soluzione. La BCE, in quanto autorità di vigilanza bancaria, si impegna a fondo insieme alla Banca d’Italia per imprimere slancio a questo processo. Le banche devono, in diversa misura, dotarsi di migliori procedure interne al fine di riconoscere con tempestività gli NPL e attuare gli opportuni accantonamenti, rettifiche di valore o stralci. Le banche dovrebbero dedicare risorse adeguate a questa funzione. È necessario migliorare gli standard di erogazione del credito. Le decisioni sulla concessione dei prestiti dovrebbero essere più obiettive e basate sul merito di credito, fare meno affidamento sulle garanzie ed essere più incentrate sulle prospettive concrete dei prenditori di generare profitti e flussi di cassa.

4. Le iniziative recenti in Italia

Di recente, le autorità italiane hanno intrapreso una serie di iniziative volte a rafforzare la governance e la posizione finanziaria del settore bancario. Esporrò alcune osservazioni su queste iniziative, a partire da quelle riguardanti gli NPL, che ho già introdotto in precedenza.

La BCE vede con favore lo schema di garanzia per la cartolarizzazione degli NPL, annunciato a gennaio 2016. Questo meccanismo può portare a una riduzione dei costi di provvista per queste cartolarizzazioni. Se impiegato con efficienza per trasferire i rischi legati agli NPL al di fuori dei bilanci bancaria, tale strumento può avere un effetto positivo, seppur incrementale, sulla stabilità finanziaria. Più recentemente, il neo-costituito fondo Atlante rappresenta un passo ulteriore nella

² In base a dati dell’FMI e della Banca mondiale.

³ Cfr. FMI, 2013, “Technical note on the financial situation of Italian households and non-financial corporations, and risks to the banking system”.

⁴ Cfr., per i mutui, Moccetti e Viviano (2015), “Looking behind mortgage delinquencies”, Banca d’Italia, Working Paper, n. 999.

⁵ Per alcuni dati storici sulla durata delle procedure fallimentari, cfr. la figura 7 del documento dell’FMI (2013).

giusta direzione. La missione del fondo di intervenire sia sul capitale sia sugli NPL riflette giustamente il fatto che la cessione delle sofferenze e il rafforzamento della posizione patrimoniale rappresentano in molti casi due facce della stessa medaglia.

Non dovremmo aspettarci, tuttavia, che queste due iniziative possano da sole condurre a una svolta. Resta da verificare l'interesse degli investitori nei confronti dello schema sulle cartolarizzazioni così come proposto, soprattutto perché rimane ampio il divario tra la valutazione di mercato dei portafogli di NPL e i prezzi attesi dalle banche. Con la ridotta entità attuale, il fondo Atlante sarà in grado di intervenire al massimo su un numero limitato di banche di piccole e medie dimensioni. Il vertice della società di gestione del fondo dovrà ricoprire, quale azionista, un ruolo cruciale nel rafforzamento della governance e dei controlli interni delle banche in questione; nei limiti del nostro mandato di vigilanza, seguiremo e sosterrremo la loro azione. La prima operazione del fondo, concernente la Banca Popolare di Vicenza, sarà una prova importante; se condotta con successo, può innescare un circolo virtuoso e attrarre anche altri investitori. Sarebbe fortemente auspicabile che nuovo ulteriore capitale affluisse soprattutto dall'esterno dell'Italia.

Questi schemi devono essere associati ad altre misure che vadano anche al di là della sfera circoscritta dell'attività bancaria. Andrebbero adottati provvedimenti volti a semplificare i lunghi iter processuali per l'escussione delle garanzie. Le procedure extragiudiziali con cui creditori e debitori pervengono a una soluzione senza ricorrere a un processo formale possono essere potenziate e ne andrebbe promosso l'utilizzo; le misure annunciate la settimana scorsa dal governo vanno in questa direzione. In tal modo, si aumenterebbe il valore degli NPL, le banche riuscirebbero a trarre pieno beneficio dalle ampie consistenze di garanzie ricevute e si stimolerebbe l'interesse degli investitori. La risoluzione del debito in tempi rapidi reca benefici agli stessi debitori in difficoltà, che potrebbero ristrutturare le loro attività e ricominciare.

Come accennato in precedenza, la BCE ha costituito una specifica task force sugli NPL, con due obiettivi. In primo luogo, l'iniziativa punta a migliorare le conoscenze comuni sull'entità e sulla composizione degli NPL, nonché delle migliori prassi attuate da banche e autorità di vigilanza. In secondo luogo, si definirà e si applicherà un approccio di vigilanza coerente alla gestione degli NPL. Nella sua attività, la task force attinge all'esperienza e alle conoscenze acquisite nel corso della valutazione approfondita del 2014, nonché alle competenze provenienti da altre fonti internazionali, come l'FMI. I primi risultati dell'iniziativa sono attesi nel corso dell'anno.

Passo infine alle riforme delle banche popolari e di credito cooperativo. Come già affermato dalla BCE nei pareri giuridici pubblicati⁶, consideriamo queste riforme uno strumento molto positivo per sanare le carenze di governance nelle banche interessate e sosteniamo le autorità italiane nel loro sforzo di riforma. Per entrambe le categorie di intermediari, le riforme dovrebbero accrescere i poteri di controllo degli azionisti, aumentare l'accesso delle banche al capitale, ridurre il rischio di

⁶ https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_con_2015_13_f_sign_.pdf

concentrazione dei poteri in un gruppo di azionisti di minoranza e offrire opportunità di sinergie di costo. Il consolidamento di questi due settori consentirebbe alle banche di accrescere l'efficienza e la redditività, ponendole in una condizione migliore per sostenere l'intera economia.

5. L'approccio della BCE alla vigilanza bancaria

Vorrei cogliere l'occasione per chiarire alcune percezioni errate talvolta espresse sull'approccio della BCE alla vigilanza bancaria.

Viene detto, a volte, che la vigilanza BCE è prevenuta a favore o contro determinati modelli di *business*. Questo non è vero. L'approccio dell'MVU è "neutro" rispetto ai vari modelli aziendali, purché siano sostenibili e non rischino di compromettere la solidità aziendale. Le prassi di vigilanza dell'MVU, e la metodologia SREP in particolare, sono definite in base all'importanza e al profilo di rischio di ogni ente creditizio; sono sensibili all'orientamento aziendale, ma non distorte da questo. L'intensità della vigilanza dell'MVU differisce in base all'ente creditizio: è massima per le banche più grandi e più rilevanti a livello sistemico (le G-SIB). Spesso le G-SIB presentano un'incidenza più elevata dell'esposizione sui mercati e un'esposizione creditizia corrispondentemente più bassa. Inoltre tendono a utilizzare maggiormente i modelli interni per determinare i propri requisiti patrimoniali. I modelli interni hanno dei meriti, se consentono una determinazione più accurata e sensibile al rischio dei requisiti patrimoniali, ma comportano anche pericoli, come la potenziale distorsione o persino manipolazione nel calcolo delle ponderazioni del rischio. Per questa ragione, a livello internazionale e anche nella legislazione europea è stato introdotto un coefficiente di leva finanziaria non ponderata per il rischio, quale misura aggiuntiva per contenere i rischi derivanti da un bilancio di dimensioni eccessive in relazione al capitale. In Europa il coefficiente di leva diverrà obbligatorio nel 2018. Prima di quella data viene pubblicato, per migliorare la disciplina di mercato, e monitorato dalle autorità di vigilanza. Entro i limiti di legge, la BCE ha compiuto notevoli sforzi, soprattutto nel formulare la propria politica sulle opzioni e discrezionalità, per assicurare che il coefficiente di leva sia calcolato correttamente e senza indebite esenzioni. In base a questa metrica le banche italiane si trovano in una posizione relativamente favorevole nel confronto europeo.

Inoltre, per ristabilire la credibilità e l'adeguatezza dei modelli interni di primo pilastro utilizzati dagli enti significativi nell'MVU, il Consiglio di vigilanza ha avviato un'analisi mirata dei modelli interni, per valutare l'affidabilità e la comparabilità dei sistemi di rating e dei modelli interni. Le analisi del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e dell'Autorità bancaria europea hanno dimostrato che parte della variabilità osservata delle ponderazioni del rischio fra banche è determinata non dalle differenze del rischio delle esposizioni sottostanti, ma dalle scelte di modellizzazione delle banche. Normalmente, le grandi banche con ingenti esposizioni sui mercati tendono ad avere un rapporto inferiore fra attività ponderate per il rischio (RWA) e attività totali. L'analisi avviata dalla BCE è intesa a individuare, e in ultima istanza a rimuovere, queste fonti di variabilità non basata sul rischio e possibili distorsioni nelle ponderazioni del rischio. Anche il Comitato di Basilea ha intrapreso,

quest'anno, un esame del quadro di riferimento per il rischio di mercato, al quale la BCE contribuisce attivamente.

Inoltre, alcuni osservatori ed esponenti del sistema bancario hanno espresso sorpresa, lo scorso anno, nel riscontrare un incremento dei requisiti patrimoniali di secondo pilastro a seguito della nostra analisi SREP, per alcune banche che avevano superato con successo la valutazione approfondita dell'anno precedente o che avevano attuato, per conseguenza di essa, un aumento di capitale. La sorpresa non si giustifica per due ragioni. In primo luogo, la valutazione dei rischi da parte dell'autorità di vigilanza è per sua natura evolutiva e richiede un aggiornamento costante. In secondo luogo, la valutazione approfondita del 2014, composta da un esame della qualità degli attivi (l'AQR) e da una prova di stress, era mirata a rischi specifici. Come tale non teneva conto di altri potenziali fattori di rischio, derivanti ad esempio dalla qualità della governance e del controllo del rischio di ciascuna banca. Nel 2015, la valutazione condotta dalla BCE è stata deliberatamente ampliata per ricomprendere questi elementi. Ciò detto, va anche notato che l'incremento dei requisiti di secondo pilastro deciso nel 2015 dalla BCE è stato molto limitato: 30 punti base per l'aggregato di tutti gli enti significativi. Data la configurazione complessiva dei rischi che interessano le banche soggette alla nostra vigilanza diretta, riteniamo che ora, in seguito a tale incremento, sia stato per il momento raggiunto un grado di capitalizzazione adeguato. A parità delle altre condizioni, non ci attendiamo un ulteriore aumento del requisito patrimoniale medio per il sistema nel suo complesso.

Non si esclude, tuttavia, che un requisito specifico possa essere imposto a banche in situazioni particolari. Una tale situazione può emergere, ad esempio, in caso di fusione. Le fusioni sono operazioni complesse e rischiose, tanto più in un contesto economico e bancario difficile come quello attuale. La BCE ritiene che le condizioni richieste per la loro autorizzazione debbano garantire le migliori probabilità di successo dell'operazione, facendo sì che fin dall'inizio emerga un nuovo soggetto forte. La fusione si dovrebbe fondare su un piano industriale ambizioso ma realistico, sostenibile nel medio termine. La struttura di governance dovrebbe prevedere un chiaro processo decisionale, che assicuri capacità di azione all'AD, e un grado elevato di professionalità e indipendenza negli organi direttivi. Il profilo di rischio del soggetto nato dalla fusione e, in particolare, gli standard relativi ai crediti deteriorati e alla loro copertura, dovrebbero essere definiti dal confronto con il gruppo di riferimento rilevante per la nuova entità risultante dalla fusione. Ciò può richiedere, in alcune situazioni, una capitalizzazione superiore a quella risultante dalla semplice somma dei requisiti relativi ai due soggetti di origine.

6. Gli sviluppi correnti sul piano della regolamentazione

All'inizio di quest'anno sono entrati pienamente in vigore la direttiva in materia di risanamento e risoluzione delle crisi (la BRRD) e il Meccanismo di risoluzione unico (l'SRM). Non si è trattato di eventi inattesi: la BRDD era stata approvata nella sua forma definitiva nel maggio 2014 da tutti gli Stati membri dell'UE, con recepimento negli ordinamenti nazionali previsto entro il termine del 1°

gennaio 2015 e con piena applicazione anche delle norme sul *bail-in* all'inizio di quest'anno. In Italia la BRRD è stata recepita lo scorso novembre.

Applicando principi stabiliti dal Financial Stability Board, la BRRD e l'SRM pongono in essere in Europa un assetto coerente di gestione delle crisi bancarie, che include vari elementi: il conferimento di poteri e strumenti adeguati alle autorità di vigilanza e di risoluzione; meccanismi trasparenti di ripartizione degli oneri; un'autorità unica di risoluzione nell'unione bancaria, competente per gli enti significativi e i gruppi transfrontalieri (mentre gli enti meno significativi restano in capo alle autorità di risoluzione nazionali, nel contesto italiano: la Banca d'Italia) e, infine, un fondo unico di risoluzione. Per ciascuna banca dovrà essere disponibile in qualsiasi momento una dotazione minima di risorse patrimoniali (il cosiddetto MREL⁷ o requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili), stabilita dall'autorità di risoluzione in linea con la BRRD e le norme tecniche di regolamentazione dell'Autorità bancaria europea, al fine di assicurare che tutti gli enti abbiano in bilancio un'adeguata capacità di assorbimento delle perdite in caso di risoluzione. Le autorità di risoluzione devono adottare piani di risoluzione per le banche attivabili in caso di necessità, e rimuovere ex ante qualsiasi impedimento giuridico e operativo alla possibilità di risoluzione. Poiché normalmente comporta l'uso di risorse collettive, la risoluzione può essere attuata soltanto se esiste un interesse pubblico, ossia qualora la risoluzione sia più efficace per tutelare l'interesse pubblico rispetto a un'ordinaria procedura di insolvenza. Una condizione del processo di risoluzione è che nessun creditore sia sottoposto a una perdita superiore a quella che dovrebbe sopportare in caso di liquidazione (vige cioè il principio secondo cui nessun creditore può essere svantaggiato).

Il nuovo assetto comporta un importante spostamento dei potenziali oneri connessi alle crisi bancarie: dai contribuenti ai diretti portatori di interesse di ciascuna banca, ossia azionisti e creditori. Nella gerarchia della copertura delle perdite prevista dalla BRRD, azionisti e creditori subordinati si trovano in prima linea, seguiti da possessori di obbligazioni senior e titolari di depositi. I depositi di minore entità (inferiori a 100.000 euro) sono tutelati dai sistemi di garanzia dei depositi. La BRRD prevede che i depositi di entità maggiore delle imprese e le obbligazioni senior non garantite siano trattati "pari passu".

Non vi è dubbio che tale spostamento – politicamente sospinto dalla percezione che la crisi abbia causato ingenti costi ai cittadini⁸ – contribuirà, dopo un opportuno adeguamento del sistema

⁷ A livello internazionale, il Financial Stability Board ha stabilito, soltanto per le banche di rilevanza sistemica mondiale, un nuovo requisito concernente il capitale di risoluzione: la capacità totale di assorbimento delle perdite (nota come TLAC). Il concetto di TLAC è simile a quello di MREL, ma con alcune differenze, ad esempio in termini di portata, denominatore, calibrazione, strumenti ammissibili, relazione con i requisiti patrimoniali e trattamento delle esposizioni in strumenti idonei. Il 2016 sarà un anno cruciale per assicurare la coerenza tra TLAC e MREL, nell'ambito di un processo di applicazione di competenza dell'SRM.

⁸ Cfr. ad esempio la dichiarazione dei leader del G20 riuniti a Seoul nel novembre 2010, in base a cui tutti i paesi dovrebbero intraprendere le riforme giuridiche necessarie per munirsi di un regime di risoluzione tale da rendere possibile la risoluzione di qualsiasi ente finanziario senza esporre i contribuenti a perdite connesse a misure di sostegno alla solvibilità, tutelando al tempo stesso funzioni economiche essenziali, attraverso meccanismi che consentano agli azionisti e ai creditori, garantiti e non, di assorbire le perdite in base al rango. Di fatto gli oneri sono stati assai differenti a seconda delle circostanze specifiche

finanziario, a una ripartizione più equilibrata degli oneri e a incentivi più appropriati per gli investitori e la dirigenza delle banche. Ma la transizione può essere complessa e densa di sfide. Il nuovo regime richiede piena consapevolezza da parte di tutti gli investitori delle caratteristiche degli strumenti e a come questi sono trattati nella legislazione. È indispensabile un livello adeguato di trasparenza e di educazione finanziaria. Sia la BRRD sia la preesistente disciplina europea degli aiuti di Stato prevedono sistemi di salvaguardia e flessibilità per fronteggiare i rischi di instabilità finanziaria e impatti sproporzionati. Le autorità coinvolte (la BCE, l'SRB nonché l'autorità per la concorrenza nell'ambito della Commissione europea) dovranno collaborare attivamente per prevenire e scongiurare il diffondersi di potenziali crisi. Anche a questo scopo, la vigilanza bancaria della BCE e l'SRB hanno recentemente sottoscritto un protocollo di intesa dettagliato. La comunicazione e cooperazione tra le due autorità è attiva e ben funzionante.

Nei prossimi anni potremmo trarre insegnamento dall'esperienza nell'applicazione del nuovo quadro di riferimento. E, alla luce di questo, avremo l'opportunità di correggere aspetti della legislazione nell'ambito dei riesami periodici della BRRD.

Un secondo nodo centrale della regolamentazione attualmente all'ordine del giorno riguarda il completamento dell'unione bancaria. La BCE è convinta che il regime europeo di assicurazione dei depositi sia un pilastro necessario per un'unione bancaria ben funzionante. Riteniamo valida la proposta della Commissione, che prevede la graduale introduzione del regime in tre fasi da completarsi entro il 2024; essa stabilisce un giusto equilibrio tra chiarezza dell'obiettivo e gradualità del processo. Lo sviluppo di una rete di sicurezza condivisa per i depositi, utilizzando risorse in comune, è il logico complemento dell'innalzamento a livello europeo delle competenze di vigilanza bancaria e risoluzione delle crisi e dovrebbe procedere in parallelo con la progressiva riduzione dei rischi bancari nel sistema, a cui la vigilanza bancaria della BCE sta contribuendo attivamente. Un sistema comune credibile di garanzia dei depositi sosterrà la fiducia, aiuterà a stabilizzare il sistema e contribuirà ad assicurare parità di condizioni.

Recentemente, l'istituzione del sistema europeo di assicurazione dei depositi si inquadra in un dibattito più ampio concernente la tempistica e la sequenza degli eventi per il conseguimento della riduzione dei rischi e la loro condivisione all'interno dell'unione bancaria. È stato invocato un legame con la modifica del trattamento prudenziale delle esposizioni al debito sovrano. Attualmente il diritto bancario esenta le esposizioni delle banche verso i debitori sovrani del proprio paese sia dalle ponderazioni del rischio, sia dai limiti delle grandi esposizioni. L'argomentazione alla base di un cambiamento dello status quo è essenzialmente che, essendo i titoli di Stato tutt'altro che esenti dal rischio di credito, come ampiamente dimostrato dalla crisi del debito sovrano nell'area dell'euro e dalle valutazioni di mercato, trattarli come tali non è prudente e crea falsi incentivi nelle decisioni di

dei paesi; in alcuni casi sono stati trascurabili; cfr. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html.

investimento delle banche, sovvenzionando indebitamente il credito al settore pubblico a scapito degli imprenditori privati e in ultima istanza della crescita economica.

La BCE riconosce che vi sono valide ragioni per considerare, in futuro, una modifica del trattamento prudenziale delle esposizioni al debito sovrano. Qualsiasi cambiamento nella regolamentazione dovrebbe, tuttavia, tenere conto dei rischi finanziari, nonché del ruolo centrale che gli strumenti del debito sovrano rivestono nel settore finanziario e nel processo della politica monetaria. Deve essere evitata l'imposizione di vincoli rigidi. Piuttosto, si potrebbe procedere in modo più flessibile, ad esempio applicando gradualmente ponderazioni del rischio crescenti alle esposizioni concentrate su singoli emittenti sovrani, oltre certe soglie. A parità di altre condizioni, non ne risulterebbe necessariamente una riduzione dell'ammontare complessivo di titoli sovrani detenuti dalle banche, ma una maggiore diversificazione degli emittenti. In ogni caso, andrebbe previsto un periodo di transizione abbastanza lungo per evitare effetti bruschi e poter aggiustare il tiro in base all'esperienza. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha avviato una riflessione sull'argomento, che potrebbe sfociare nella definizione di uno standard internazionale. A nostro giudizio, qualsiasi cambiamento in Europa si dovrebbe iscrivere entro tale quadro.

7. Conclusioni

Mi appresto a concludere. L'unione bancaria rappresenta un cambiamento di paradigma per la vigilanza bancaria e la gestione delle crisi bancarie nel nostro continente. Seppure ancora incompleta, produce già importanti effetti positivi, soprattutto nell'ambito della vigilanza bancaria: il primo pilastro dell'unione bancaria a cui è stata data attuazione. Dall'inizio, la BCE si è impegnata a fondo per migliorare gli standard di vigilanza, promuovere banche più sicure e più solide e assicurare parità di condizioni per tutti gli enti creditizi in tutti i paesi partecipanti.

L'interazione tra la BCE e le autorità nazionali può contribuire in modo decisivo all'efficacia della vigilanza, se, come ho già visto accadere in molti casi, la conoscenza approfondita delle singole banche che è patrimonio delle autorità nazionali si coniuga con l'indipendenza, la chiarezza di mandato e la determinazione della BCE.

Molto resta da fare. Il nostro Rapporto annuale, che avete avuto modo di vedere, espone in dettaglio una serie di priorità per i prossimi anni, su cui posso eventualmente fornire maggiori informazioni. Per quanto riguarda la situazione in Italia, troviamo molto incoraggiante la consapevolezza dei problemi e la volontà di agire che le autorità hanno recentemente dimostrato. Molto dipenderà ora da come e quanto rapidamente saranno attuate le misure che sono state adottate e annunciate. Siamo pronti a offrire pieno supporto alle autorità italiane in questo processo.

Grazie per l'attenzione. Sono a Vostra disposizione per eventuali domande.