



COMMISSIONE FINANZE E TESORO

ATTI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA
SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO NELLA PROSPETTIVA DELLA
VIGILANZA EUROPEA

- ✓ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva
- ✓ Resoconti sommari delle sedute della Commissione
- ✓ Banca Popolare Emilia Romagna
- ✓ Banca Popolare di Vicenza
- ✓ Banca Popolare di Milano
- ✓ Credito emiliano
- ✓ Banco Popolare
- ✓ Credito valtellinese
- ✓ Intesa Sanpaolo
- ✓ Mediobanca
- ✓ Monte dei Paschi di Siena
- ✓ EBA European Banking Authority
- ✓ UniCredit
- ✓ Associazione Bancaria Italiana
- ✓ Associazione Nazionale fra le Banche Popolari
- ✓ CONSOB
- ✓ FEDERCASSE
- ✓ ASSILEA
- ✓ Banca Sistema
- ✓ ACRI
- ✓ ASSOSIM
- ✓ ASSOFIN
- ✓ UBI BANCA
- ✓ Gruppo Veneto Banca
- ✓ Banca d'Italia
- ✓ Consiglio di Vigilanza BCE
- ✓ Banca d'Italia
- ✓ CONSOB
- ✓ ABI
- ✓ Banca d'Italia
- ✓ Associazione Nazionale fra le Banche Popolari
- ✓ FEDERCASSE

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVII

n. 3

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

nella seduta del 16 dicembre 2015

Relatore: Mauro Maria MARINO

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 18 novembre 2014, svolta nelle sedute del 20 e 21 gennaio, 17, 24 e 26 febbraio, 3, 4, 10, 11 e 24 marzo, 2, 14, 15, 21 e 22 aprile, 5 maggio, 23 giugno, 9 luglio, 22, 27 e 29 (pomeridiana) ottobre, 26 novembre e 15 dicembre 2015 e conclusasi nella seduta del 16 dicembre 2015

SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO NELLA PROSPETTIVA DELLA VIGILANZA EUROPEA

(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)

—————
Comunicato alla Presidenza il 21 dicembre 2015
—————

Il presente documento conclude l'indagine conoscitiva deliberata dalla Commissione in data 18 novembre 2014, il cui programma di audizioni comprende anche la fase istruttoria dell'esame degli atti del Governo n. 208 e n. 209 (Quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento) esaminati nel corso del mese di ottobre.

Audizioni svolte:

martedì 20 gennaio 2015

- Banca popolare dell'Emilia Romagna
- Banca popolare di Vicenza
- Banca popolare di Milano

mercoledì 21 gennaio 2015

- Credito emiliano S.p.A.

martedì 17 febbraio 2015

- Banco popolare
- Credito valtellinese

martedì 24 febbraio 2015

- Intesa Sanpaolo S.p.A.
- Mediobanca S.p.A.

giovedì 26 febbraio 2015

- Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

martedì 3 marzo 2015

- Presidente dell'EBA (*European banking authority*)

mercoledì 4 marzo 2015

- Unicredit S.p.A.

martedì 10 marzo 2015

- Associazione bancaria italiana

mercoledì 11 marzo 2015

- Associazione nazionale fra le banche popolari

martedì 24 marzo 2015

- Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa

giovedì 2 aprile 2015

- Federcasse
- Assilea

martedì 14 aprile 2015

- Banca Sistema

mercoledì 15 aprile 2015

- Associazione di Fondazioni e di Casse di risparmio S.p.A.

martedì 21 aprile 2015

- Assosim
- Assofin
- UBI Banca

mercoledì 22 aprile 2015

- Governatore della Banca d'Italia

martedì 5 maggio 2015

- Ministro dell'economia e delle finanze

martedì 23 giugno 2015

- Consiglio di vigilanza della Banca centrale europea

giovedì 9 luglio 2015

- Consiglio di vigilanza del meccanismo di vigilanza unico presso la Banca centrale europea

giovedì 22 ottobre 2015

- Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa

martedì 27 ottobre 2015

- Associazione bancaria italiana
- Fondo interbancario di tutela dei depositi

giovedì 29 ottobre 2015

- Banca d'Italia
- Associazione Nazionale fra le Banche Popolari
- Federcasse

La Commissione ha individuato tre questioni sulle quali intende esprimere una valutazione conclusiva: la separazione/divisione tra la tradizionale attività bancaria e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie.

DIVISIONE/SEPARAZIONE

Per quanto riguarda il progetto di introdurre disposizioni volte a separare, in misura più o meno incisiva, l'attività bancaria tradizionale da quella definibile *latu sensu* finanziaria, sono emerse con una certa nettezza, da un lato, la sostanziale inefficacia di misure applicabili solo nell'ordinamento interno, dall'altro, la consapevolezza che anche in sede europea il processo non sembra essere così robusto come appariva qualche tempo fa. D'altro canto, il sistema bancario italiano si caratterizza per una prevalente e maggioritaria attività di stampo tradizionale, che ha costituito anche il suo punto di forza nella crisi finanziaria.

La Commissione ha registrato, infatti, la prevalenza di indicazioni di cauta perplessità rispetto alle esigenze attualmente viste come prevalenti nel mondo bancario e nelle aspettative dei risparmiatori.

La separazione delle attività tradizionali di raccolta e impiego delle banche da quelle di *trading* incontra, da un lato, l'obiezione che una quota della redditività è assicurata dall'attività di compravendita dei titoli, e dall'altro che al momento la questione di maggiore rilevanza – stante la bassa redditività dell'attività globale – è assicurare una certa capacità delle banche di generare utili in modo da rafforzare i processi di patrimonializzazione. La Commissione ritiene che proprio tale aspetto possa rendere più agevole una minima limitazione, restando fermo l'obiettivo che l'attività speculativa non può mettere a repentaglio la stabilità del singolo istituto e del sistema.

D'altro canto, la finalità principale della separazione consiste nel proteggere le finanze pubbliche dal rischio di dover intervenire per ricapitalizzare o sostenere finanziariamente le banche che dovessero entrare in crisi per un'errata valutazione del rischio connesso alla contrattazione di determinati titoli. Sotto tale punto di vista il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, cosiddetta «BRRD» (*Bank recovery and resolution directive*) prevede già la compartecipazione diretta di azionisti e creditori nella ricostruzione del capitale delle banche

in crisi, con un coinvolgimento delle finanze pubbliche solo in ultima istanza.

VIGILANZA EUROPEA

Una delle lezioni della crisi finanziaria e della crisi del debito sovrano è stata l'esigenza di affiancare all'unione monetaria l'unione bancaria, intesa come una serie di istituti, organismi, regole e procedure armonizzate, in grado di valutare complessivamente per l'area euro la rischiosità delle banche e la tutela della stabilità finanziaria. Il meccanismo unico di vigilanza è lo strumento in grado di assicurare la vigilanza sulle banche più «significative».

Nel 2014 si è svolto l'esercizio di valutazione approfondita dei bilanci delle banche di tutta l'area euro, ai fini dell'avvio della vigilanza unica. Si è trattato di un'azione concentrata sui fattori fondamentali della rischiosità delle banche e della loro sensibilità agli *shock*. Da un lato, la Commissione prende atto che l'esito di tale esercizio (reso possibile anche grazie al notevole impegno della Banca d'Italia) è stato complessivamente positivo per le banche italiane, evidenziando carenze di capitale solo per 4 istituti di credito. Allo stesso tempo, la Commissione ha valutato, anche con aspetti critici, il meccanismo di vigilanza europea, con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli indicatori utilizzati dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione. Infatti, nonostante le banche italiane abbiano superato gli *stress test*, è apparso evidente lo squilibrio della valutazione indotto anche da scelte tecniche: gli scenari ipotizzati per i *test* sono apparsi per alcuni versi eccessivamente gravati da stime troppo pessimistiche o comunque ancorate a condizioni contingenti superate o in via di superamento; il peso attribuito ai titoli di debito sovrano in termini di apporto al raggiungimento dei requisiti di patrimonializzazione ha oggettivamente penalizzato le banche nazionali. Se è vero che le esposizioni verso il debito sovrano non sono esenti da rischi (e tale affermazione costituisce un'ulteriore di presa di coscienza dei mutamenti indotti dalla crisi finanziaria) e che quindi il trattamento prudenziale di tali titoli merita grande attenzione, la Commissione esprime la preoccupazione che l'adozione di coefficienti di ponderazione per il rischio o di limiti alla concentrazione dei rischi relativi ai titoli pubblici possa incidere negativamente sulle banche italiane, in ragione dell'esposizione verso i titoli di debito pubblico. Si suggerisce comunque l'adozione di un criterio di gradualità, correlato ad un'attenta analisi del potenziale impatto sulle banche, sulla stabilità finanziaria e sulle operazioni di politica monetaria, anche in riferimento all'analisi del rischio di prodotti finanziari complessi (cosiddetti derivati) sui quali tale valutazione non è apparsa improntata ad analogia condivisibile prudenza per le banche di altri Paesi.

La Commissione, inoltre, prende atto che nel corso del 2015 non vi sono stati ulteriori esercizi di sostenibilità, così come è scontato che la

predisposizione di *stress test* e di revisione della qualità degli *asset* consiste in un processo in divenire e non fermo all'esito di un risultato cristallizzato nel tempo.

Il sistema bancario italiano, cui sono state indirizzate risorse pubbliche largamente inferiori rispetto ai *partner* europei, vive una stagione di trasformazione del quadro complessivo, alla quale contribuisce certamente la nuova configurazione giuridica delle più importanti banche popolari.

Dopo gli anni della crisi e con le conseguenze sui bilanci bancari ancora rilevanti in termini di ridotta erogazione del credito il sistema si è rimesso lentamente in moto: da un lato per fattori riconducibili alla ripresa economica, dall'altro per fattori esogeni e non da ultimo per le misure adottate dalla Banca centrale europea per garantire alle banche risorse a basso costo. Nei fattori endogeni vanno computate le misure adottate dal Governo – dalla rivalutazione delle quote azionarie della Banca d'Italia alla riforma delle banche popolari, dalla deducibilità integrale delle perdite sui crediti ai nuovi requisiti patrimoniali. Nello stesso tempo, soggetti molto rilevanti per il sistema quali le fondazioni bancarie e il mondo delle banche di credito cooperativo hanno iniziato un percorso di autoriforma, e cioè di elaborazione interna di nuovi assetti giuridico-istituzionali, volti a garantire una transizione verso un modello maggiormente rispondente alle sfide del rafforzamento patrimoniale e delle nuove regole di Basilea.

Inoltre con il recepimento della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, cosiddetta «CRD IV» sull'accesso all'attività creditizia e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento ci sono stati interventi sulla *governance* in grado di estendere la trasparenza, la correttezza e il controllo degli organi di vertice, indirizzando le sanzioni per violazioni normative direttamente all'ente, nonché norme sui conflitti di interesse.

Va tenuto presente che il rafforzamento della patrimonializzazione è stato realizzato attraverso aumenti di capitale che hanno rafforzato le banche e gli intermediari creditizi, mentre è proseguita l'opera di contenimento dei costi operativi e gestionali.

La redditività del sistema complessivo rimane molto bassa e gli aumenti di capitale richiesti hanno certamente stressato le capacità dei soci e dei finanziatori. Tuttavia, la prospettiva ancora salda di sostegno della BCE potrebbe garantire una lunga stagione di basso costo di raccolta. Viceversa, la tendenza stabile dei bassi tassi di interesse rende più difficile un recupero di redditività in tempi rapidi.

In termini patrimoniali non va sottaciuto, inoltre, il peso della disciplina sul capitale delle banche in seguito al recepimento degli *standard* previsti dall'accordo di Basilea 3 nell'Unione europea, avendo le banche italiane adottato da subito i livelli minimi dei coefficienti di capitale in linea con quelli a regime.

La Commissione assicura l'impegno, in collaborazione con il Governo, a seguire da vicino l'operato della vigilanza, in modo da considerare, in una fase successiva, l'adeguatezza della normativa nazionale ri-

spetto agli obiettivi generali dell'efficacia della vigilanza europea, a partire da quelle disposizioni che garantiscono efficacia, coerenza e omogeneità.

Va apprezzata l'istituzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, che costituisce il secondo pilastro dell'unione bancaria. Si tratta di un meccanismo che traduce un'altra lezione della crisi, e cioè che banche troppo grandi, complesse e sistemiche non possono essere lasciate fallire senza aggravare i rischi complessivi e i costi per la collettività della crisi stessa. Il sistema si fonda sull'assunto che soprattutto gli azionisti e i creditori si facciano carico dei rischi. Lo strumento del *bail-in* pone le perdite a carico degli azionisti e dei creditori, nel rispetto di un preciso ordine gerarchico. Chi investe in strumenti più rischiosi supporterà prima degli altri le perdite o la conversione in azioni necessaria per la ricapitalizzazione delle banche. Dopo aver esaurito tutte le risorse della categoria più rischiosa si passerà a quella successiva, ragion per cui appare remota l'eventualità che i depositanti (persone fisiche e PMI) – ferma restando la protezione del fondo di garanzia dei depositi fino a 100 mila euro – possano essere colpiti. La Commissione, oltre allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, ha seguito la fase ascendente della proposta della direttiva BRRD, ha valutato in sede consultiva la legge di delegazione europea e ha espresso parere sullo schema di decreto legislativo di recepimento. A tale riguardo, va peraltro messa in luce una duplice esigenza legata al nuovo regime della risoluzione: appare quanto mai opportuna l'introduzione di sistemi di informazione corretta, sintetica e chiara dei rischi assunti dai risparmiatori nel decidere forme di investimento che, nel previgente regime, hanno tradizionalmente assunto un carattere di scarsa rischiosità, anche in relazione alla solidità finanziaria della singola banca (su tutti il contratto di deposito); contestualmente appare urgente intervenire a tutela dei risparmiatori con una misura di forte restrizione della possibilità di collocare strumenti finanziari particolarmente rischiosi da parte delle banche, con riferimento a determinate fasce di clienti.

La Commissione non sottovaluta i rischi complessivi derivanti sia dalla profonda revisione della regolamentazione volta ad assicurare maggiori presidi di capitale e di liquidità che dalle politiche di vigilanza: tali rischi possono indurre comportamenti prociclici rispetto alla congiuntura, affievolendo di molto le prospettive di ripresa economica. In altri termini, pur consapevole dell'urgenza e della necessità di tutte le misure adottate, la Commissione sollecita un'attenta valutazione dei costi di aggiustamento. A tale riguardo, appare giusto sottolineare che un antidoto ai costi di aggiustamento, che potrebbero variare da giurisdizione a giurisdizione, risiede nella massima omogeneizzazione delle regole, anche per superare una certa macchinosità e complessità dell'architettura della vigilanza europea. La creazione di un *single rule book* bancario europeo è una prospettiva da perseguire con determinazione e convinzione, anche per superare in prospettiva l'impressione che le verifiche delle autorità abbiano come esito «vincitori» e «sconfitti» tra le banche europee.

Da ultimo, si fa presente che per l'area euro e per l'economia italiana un inasprimento rapido dei requisiti di capitale rischia di frenare l'offerta di prestiti aumentando peraltro i rischi di sostenibilità delle banche. L'attività di supervisione bancaria deve confrontarsi con le istanze di natura macro-prudenziale evitando politiche procicliche.

LE SOFFERENZE BANCARIE E LE ESPOSIZIONI DETERIORATE

Le prospettive del sistema sono appesantite certamente dall'accumulo di esposizioni creditizie deteriorate, causati dalle difficoltà dei prenditori, sia imprese che famiglie. Tale condizione si riflette sull'erogazione del credito. La stretta creditizia, ancorché forse in allentamento, è il fattore di maggiore ostacolo alla ripresa economica italiana: è emerso con chiarezza dalle audizioni che il nodo centrale dei prossimi mesi è rappresentato da un intervento volto a ridare energia e solidità all'attività creditizia. La gestione della qualità dell'attivo bancario è diventata, infatti, prioritaria al fine di consentire al sistema di assecondare le opportunità di crescita e di diventare esso stesso un fattore trainante della ripresa economica. Nel corso delle audizioni è stata reiterata da più parti la richiesta di interventi che riducano i tempi e semplifichino le procedure di recupero dei crediti: si tratta di una riforma «a costo zero», ma dal chiaro e indiscutibile impatto positivo sui conti delle banche e quindi sulla loro capacità di smobilizzare i crediti e di riattivare linee di finanziamento. Tale indirizzo si è concretizzato con l'adozione del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, della legge 6 agosto 2015, n. 132, che ha introdotto una serie di misure in materia fallimentare, civile e processuale, con lo scopo di ridurre i tempi e migliorare il processo esecutivo. Gli effetti di tale riforma saranno tanto più efficaci se consentiranno di colmare il divario esistente tra il valore di mercato e quello di libro delle posizioni creditizie. Non sfugge alla Commissione che la dismissione di crediti a valori inferiori a quelli stabiliti in sede di regole contabili europee (almeno 85 per cento) costituisce un parametro per identificare l'operazione come un aiuto di Stato, ma al contempo si auspica una riduzione di tale parametro percentuale.

Contestualmente, la Commissione sostiene il progetto di creare un mercato dei crediti deteriorati, con gli strumenti ritenuti più adatti.

Nel corso delle audizioni sono stati colti e segnalati alcuni miglioramenti del mercato del credito che si sono via via irrobustiti. La politica di *quantitative easing* della BCE ha consentito una diminuzione significativa del costo della raccolta bancaria, traducendosi in un graduale miglioramento del costo del credito.

Tuttavia il credito stenta ancora a espandersi verso le imprese: il fattore che rimane cruciale in tale fase è la liberazione delle risorse da destinare al finanziamento dell'economia. Per ottenere tale risultato la proposta della costituzione di un veicolo speciale cui conferire i crediti deteriorati, «ripulendo i bilanci» delle banche e restituendo ad esse un margine di

manovra che oggi è piuttosto ristretto appare la strada principale. Alcuni paesi dell'Unione hanno adottato con successo piani di separazione e successiva liquidazione delle esposizioni debitorie deteriorate. Si tratta cioè di prevedere la creazione di una società per l'acquisto e la gestione delle sofferenze bancarie sulla base di meccanismi di mercato e senza oneri per lo Stato. Contribuiranno ad avviare tale iniziativa prima di tutto gli effetti positivi che si determineranno grazie alle nuove norme sui fallimenti e alla deducibilità ai fini IRES e IRAP delle svalutazioni dei crediti e delle perdite su crediti; potrà crescere il valore iniziale dei crediti ceduti, ma anche il valore di mercato di tali crediti potrebbe accrescersi nel tempo. Contemporaneamente, per rafforzare definitivamente la redditività complessiva dell'operazione (che si potrebbe costruire come una cartolarizzazione dei crediti a beneficio di un soggetto giuridico separato, autorizzato a sua volta a reperire risorse a fronte dell'emissione di titoli con sottostante il valore degli stessi crediti ceduti) sarebbe strategico affiancare alla cessione uno strumento di garanzia pubblica il quale, operando ovviamente in ultima istanza e con particolari cautele e *caveat* (per evitare effetti di *moral hazard* da parte dei cessionari), possa dotare il mercato che si crea della fluidità e della liquidità necessarie. La Commissione sostiene il Governo italiano nel confronto con le autorità dell'Unione, nella convinzione che, se ben delimitata e con le necessarie contromisure, la garanzia pubblica non sia valutata come un aiuto di Stato a singole banche, ma sia considerata un fattore sistemico di stimolo, anche alla luce di altri interventi di carattere finanziario che intendono aprire il mercato all'operatività di soggetti non bancari. Si tratta quindi di costituire un veicolo autonomo giuridicamente (la definizione «*bad bank*» non è appropriata, essendo uno strumento utilizzabile in caso di crisi bancaria per liquidare le attività di difficile realizzo), cui vengano conferiti i crediti, in grado di remunerare a sua volta i cedenti con le risorse reperite attraverso l'emissione di titoli e al quale sarebbe garantita una percentuale di incassi, in caso di insolvenza dei debitori originari, da parte dello Stato o di un organismo come la Cassa depositi e prestiti, che potrebbe anche entrare nel capitale del veicolo. Al di là di tali prefigurazioni, la Commissione ritiene urgente l'adozione di tali misure.

Rispetto alle soluzioni tecniche che saranno individuate, va tenuto presente che il percorso non è esente da rischi che vanno attentamente valutati: la redistribuzione del credito, senza vincoli e senza regole, è stato uno dei fattori detonanti della crisi finanziaria del 2008. Anche oggi l'abbondanza della liquidità dei mercati internazionali potrebbe dirottare ingenti risorse su operazioni che rischiano di vanificare i risparmi e i patrimoni se costruite senza gli opportuni accorgimenti. Per cui tutta l'operazione andrà condotta con cautela, con ampia condivisione, con attenta valutazione dei rischi, con l'avallo in sede europea. È opinione condivisa che le norme per il più rapido ed efficiente recupero dei crediti potranno avere un effetto positivo – il valore dei crediti ceduti al veicolo potrà crescere, con conseguenze positive sui bilanci bancari –, portando a compimento quell'opera di pulizia dei bilanci bancari che è stato uno dei *leit motiv* del-

l'indagine conoscitiva. Inoltre, se, come auspica la Commissione, sarà possibile affiancare a determinate categorie di crediti la garanzia pubblica, con l'assenso europeo, il rischio di una circolazione incontrollata e di produzione di cattivi titoli si attenua ancora di più. Infine, una volta avviata l'operazione, la leva finanziaria delle banche italiane si ridurrà e saranno più ampi i margini di erogazione del credito. E tuttavia si ribadisce che la garanzia pubblica di ultima istanza, se concessa, non deve innescare un azzardo morale, per cui la cessione del credito potrebbe avvenire sapendo che l'intervento pubblico azzerà il rischio dell'acquirente.

Inoltre la remunerazione del veicolo speciale dovrà essere assicurata autonomamente dalla vendita dei titoli dei crediti cartolarizzati: gli scenari di bassi tassi di interesse non agevolano certamente le operazioni di collocamento.

Si ricollega a tale capitolo anche la questione della vendita *in bonis* di portafogli di crediti bancari acquistabili dalla BCE nell'ambito della decisione del 19 dicembre 2014: in tale caso non è vietata la concessione di garanzia statale sui titoli che hanno al loro interno quote di crediti ceduti con la configurazione di ABS (*asset backed securities*), avendo peraltro la certezza che le risorse così acquisite dalla banca cedente sia trasferite all'economia reale.

L'adozione di misure rivolte al sistema bancario con il citato decreto-legge n. 83 nel solco delle risultanze delle audizioni costituisce un tassello di assoluto rilievo, soprattutto perché dimostra la consapevolezza politica del ruolo del sistema bancario nell'evoluzione delle dinamiche economiche e produttive, ma allo stesso tempo chiama le banche italiane a una grandissima responsabilità: tocca adesso a tutti i banchieri italiani meritare lo sforzo e la prontezza del legislatore per sostenere la ripresa dell'economia con innovazione, fantasia, rischio imprenditoriale e sfida del futuro. Tale richiamo in parte trova la sua origine da una notazione emersa nel corso dell'indagine (audizione dei rappresentanti della Banca centrale europea): in controtendenza con quanto sarebbe stato auspicabile, le banche italiane hanno utilizzato le risorse a bassissimo costo del TLTRO (*targeted long term refinancing operation*) per restituire alla BCE le linee di finanziamento precedentemente assorbite, ad un costo superiore. Nonostante quindi l'auspicio, ma anche le sollecitazioni ai più alti livelli, di utilizzare in maniera anticiclica la provvista a basso costo al fine di dare una spinta alla produzione e alle esigenze delle famiglie in difficoltà finanziarie, è prevalsa una logica di conservazione e di difesa dei risicatissimi margini. Tali scelte, pur comprensibili nella passata stagione, non potranno essere più condivise o sostenute poiché, come detto, il contesto giuridico e tributario è cambiato e le motivazioni del passato non reggono alla prova dei fatti.

In conclusione, la Commissione rileva che un intervento messo in campo nell'attuale congiuntura non avrebbe il significato di misure analoghe adottate negli anni scorsi in altri paesi dell'Unione (su tutti l'esempio spagnolo), poiché non si tratta di un salvataggio pubblico di singoli istituti

di credito, ma di operazioni rivolte al sistema e di rilancio dello stesso e quindi della struttura produttiva nel suo complesso.

UNA DIVERSA PROSPETTIVA

L'indagine conoscitiva si è chiusa nel momento in cui è iniziato il percorso di definizione di regole comuni in Europa sul funzionamento dei mercati finanziari, con la pubblicazione del Libro verde sulla *Capital market Union*, per accompagnare lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito verso il settore produttivo. Rientrano tra i campi di intervento il mercato delle cartolarizzazioni dei prodotti finanziari semplici e di facile valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione degli *standard* comuni per i collocamenti privati e altre misure di miglioramento delle condizioni di accesso ai mercati. Si tratta di una prospettiva comune che per l'Italia assume un carattere strategico, poiché la natura bancocentrica del sistema di finanziamento delle imprese ha da sempre costituito un fattore di debolezza.

*Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea*

Proposta approvata dalla Commissione: 18 novembre 2014
Richiesta autorizzazione al Presidente del Senato: 18 dicembre 2014
Autorizzazione del Presidente del Senato: 19 dicembre 2014

18/11/2014: Sui lavori della Commissione: proposta approvata dalla Commissione;
20/01/2015: Audizione di rappresentanti della Banca Popolare dell'Emilia Romagna, della Banca Popolare di Vicenza e della Banca Popolare di Milano;
21/01/2015: Audizione di rappresentanti del Credito Emiliano SpA;
17/02/2015: Audizione di rappresentanti del Banco Popolare e del Credito Valtellinese;
24/02/2015: Audizione di rappresentanti di Intesa Sanpaolo S.p.A. e di Mediobanca S.p.A.
26/02/2015: Audizione di rappresentanti del Monte dei Paschi di Siena S.p.A.
03/03/2015: Audizione di rappresentanti dell'EBA
04/03/2015: Audizione di rappresentanti di UNICREDIT
10/03/2015: Audizione di rappresentanti di ABI
11/3/2015: Audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale fra le Banche popolari
24/3/2015: Audizione di rappresentanti di CONSOB
2/4/2015: Audizione di rappresentanti di FEDERCASSE e ASSILEA
14/4/2015: Audizione di rappresentanti di Banca Sistema
15/4/2015: Audizione di rappresentanti di ACRI
21/4/2015: Audizione di rappresentanti di Assosim, di Assofin e di UBI Banca
22/4/2015: Audizione del Governatore della Banca d'Italia
5/5/2015: Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze
23/6/2015: Audizione di rappresentanti del Consiglio di Vigilanza della BCE
9/7/2015: Audizione del dottor Fabio Panetta, Vice direttore generale della Banca d'Italia e membro del Consiglio di vigilanza del Meccanismo di vigilanza unico presso la BCE
22/10/2015: Audizione del Presidente della CONSOB
27/10/2015: Audizione di rappresentanti di ABI e del Fondo interbancario di tutela dei depositi
29/10/2015 (pom.): Audizione della Banca d'Italia, dell'Associazione nazionale fra le banche popolari e di Federcasse
26/11/2015: Esame del documento conclusivo
15/12/2015: Seguito dell'esame del documento conclusivo
16/12/2015: Seguito e conclusione dell'esame. Approvazione del documento conclusivo.
Doc. XVII, n. 3

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 18 NOVEMBRE 2014
156^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Zanetti.

La seduta inizia alle ore 15,15.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Proposta di indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

Il presidente Mauro Maria MARINO fa presente che la proposta di indagine conoscitiva, già valutata positivamente in Ufficio di Presidenza programmatico, origina dalla volontà di effettuare una istruttoria approfondita delle questioni generali di riforma strutturale del sistema bancario in connessione con le proposte di Regolamento n. 43 e n. 40 dell'Unione europea, il cui *iter* è già stato avviato.

Ricorda che la proposta n. 43 delinea una riforma strutturale del sistema bancario europeo e si rivolge alle banche di grandi dimensioni che, svolgendo attività molto rischiose alla ricerca del profitto, possono determinare un rischio sistemico e la conseguente necessità di un salvataggio pubblico. Come è noto, il progetto comunitario origina dal rapporto Liikanen nel quale era prefigurata la proposta di introdurre per le banche più grandi l'obbligo di separare le attività di negoziazione per conto proprio e le altre attività di negoziazione di rischio trasferendole a un soggetto giuridico distinto all'interno del gruppo bancario. La proposta n. 40, da considerare strettamente connessa alla precedente prevede la segnalazione e la trasparenza nelle operazioni di finanziamento delle banche tramite titoli.

Considerata la complessità e la strutturalità delle due proposte e valutati i disegni di legge già all'ordine del giorno della Commissione in materia di ordinamento bancario, e tenuto conto altresì della prospettiva della vigilanza europea e della verifica dell'adeguatezza patrimoniale delle maggiori banche italiane (cosiddetto *stress test*) propone di svolgere un'indagine conoscitiva ascoltando i seguenti soggetti: i vertici delle banche italiane, la Banca d'Italia, la Consob, l'Antitrust, la Borsa italiana, l'Associazione Bancaria Italiana, le Fondazioni bancarie, l'Associazione delle Banche Popolari nonché esperti della materia; andrebbe altresì valutata la possibilità di ascoltare la Banca Centrale europea e l'EBA (European Banking Authority).

Conclude specificando che si tratta di un programma di audizioni integrabile con eventuali ulteriori proposte dei Gruppi parlamentari.

Dopo un intervento della senatrice BELLOT (*LN-Aut*) e del senatore FORNARO (*PD*), il quale suggerisce di tener conto anche delle Banche di credito cooperativo e di considerare tra le maggiori banche italiane quelle oggetto di valutazione da parte della Banca Centrale Europea, il PRESIDENTE pone ai voti la proposta di indagine conoscitiva che è approvata all'unanimità.

Preannuncia che sottoporrà le richieste di autorizzazione ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento una volta acquisite le eventuali integrazioni al programma della audizioni.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 20 GENNAIO 2015
170^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Alessandro Vandelli, amministratore delegato della Banca Popolare dell'Emilia Romagna; il dottor Gianni Zonin, presidente della Banca Popolare di Vicenza, accompagnato dal dottor Massimiliano Pellegrini ed

il dottor Giuseppe Castagna, consigliere delegato e direttore generale della Banca Popolare di Milano.

La seduta inizia alle ore 15,10.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti della Banca Popolare dell'Emilia Romagna, della Banca Popolare di Vicenza e della Banca Popolare di Milano

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione, richiamando l'importanza della procedura informativa in titolo sia ai fini di un'approfondita trattazione dei disegni di legge in materia di riforma del sistema bancario all'ordine del giorno della Commissione sia per una valutazione dell'impatto della vigilanza europea.

Ha quindi la parola il dottor VANDELLI, il quale, dopo alcuni cenni alle caratteristiche fondamentali del gruppo Banca Popolare dell'Emilia Romagna, svolge alcune riflessioni circa la funzione complementare degli investimenti finanziari rispetto all'attività creditizia vera e propria che rappresenta l'impegno principale del proprio gruppo, rilevando che, specialmente nei periodi di crisi economica, le attività finanziarie consentono di disporre di maggiori garanzie in termini di stabilità; pertanto, rispetto alla ipotesi di separazione tra diverse attività, ritiene percorribile la via di individuare livelli massimi di attività finanziarie rispetto al totale delle attività con riferimento agli istituti classificati come banche commerciali, tenuto conto anche dell'importanza delle competenze finanziarie ai fini di una efficace assistenza in tale ambito alle imprese.

Prosegue fornendo alcune valutazioni sulla vigilanza compiuta a livello europeo, notando la sussistenza di possibili discrasie tra le regole e i parametri europei e le peculiarità dell'economia italiana caratterizzata dalla presenza di imprese di dimensioni ridotte e con scarse competenze in materia di pianificazione finanziaria. Rileva inoltre le caratteristiche di elasticità in materia di gestione dei rapporti con i fruitori del credito tipiche del sistema italiano, che, pur non costituendo di per sé un fattore di debolezza, rischiano di essere penalizzate in forza di criteri di valutazione più stringenti e maggiormente adeguati ad altri contesti.

Il senatore MOLINARI (*M5S*) chiede se le rilevate peculiarità nella gestione dei rapporti di credito non siano maggiormente considerate nella prospettiva di separare nettamente le attività creditizie tradizionali da quelle di natura speculativa e finanziaria.

La senatrice GUERRA (*PD*) pur convenendo sulla inadeguatezza delle piccole e medie imprese rispetto alle prescrizioni e modelli operativi nel nuovo contesto di vigilanza integrata, ritiene che sia compito anche delle banche coadiuvare le imprese in tale fase di aggiornamento e crescita.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) chiede una valutazione circa le prospettive di rafforzamento del sistema bancario in esito a eventuali interventi legislativi volti alla separazione dei modelli bancari.

Il dottor VANDELLI sottolinea la rilevanza di un complessivo accrescimento delle competenze al fine di migliorare la qualità dell'interazione tra banca e impresa. Per quanto riguarda la separazione delle attività bancarie ritiene che non costituisca oggettivamente un elemento di fragilità, bensì una risorsa, la presenza di una quota di attività finanziaria entro limiti contenuti, quantificabili al 20 per cento. Nota infine l'impegno del sistema bancario sul territorio nella gestione della liquidità, con livelli di impieghi particolarmente elevati rispetto alla raccolta.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il dottor Vandelli e introduce l'audizione dei rappresentanti della Banca Popolare di Vicenza.

Il dottor ZONIN sottolinea l'attuale esigenza di una crescita dimensionale degli istituti di credito e, nel presentare le prospettive della Banca Popolare di Vicenza, dà conto dei risultati dell'attività

svolta a sostegno del sistema delle imprese, anche a detrimento degli utili potenziali, e con conseguenti risultati peggiori in esito alle valutazioni promosse dalla Banca centrale europea. Richiama a tale riguardo l'esigenza di adottare parametri idonei a tenere conto dei contesti nazionali. Prosegue rilevando l'esigenza di operare sui mercati finanziari allo scopo di disporre di profitti adeguati a sostenere l'attività creditizia rivolta alle imprese, mentre per quanto riguarda le prospettive di superamento della crisi economica è imprescindibile il sostegno dell'industria tramite un opportuno stimolo della domanda.

Il senatore MOLINARI (*M5S*) osserva che la prospettiva di superamento della banca universale è volta al sostegno dell'economia reale e a garantire una maggiore trasparenza nel credito.

La senatrice GUERRA (*PD*) pone un quesito circa le carenze degli *stress test* curati dalla BCE.

Il dottor ZONIN ribadisce l'attenzione della Banca Popolare di Vicenza al sostegno delle piccole imprese. Auspica quindi che il sistema bancario possa trarre giovamento da regole mirate a garantire maggiore chiarezza circa gli ambiti di attività pur osservando che è importante che la banca commerciale abbia la possibilità di assistere adeguatamente la clientela nelle scelte finanziarie.

Ha quindi la parola il dottor PELLEGRINI, il quale, nel rilevare i difetti della valutazione approfondita svolta dalla Banca centrale europea rileva l'influenza dello scenario macroeconomico nazionale, fortemente negativo, preso in considerazione nell'orientare gli *stress test*, nonché la debolezza sul piano delle competenze finanziarie del complesso delle piccole e medie imprese italiane, quale parametro che ha inciso a propria volta sulla valutazione degli istituti di credito italiani.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia i rappresentanti della Banca Popolare di Vicenza e introduce l'audizione del rappresentante della Banca Popolare di Milano.

Il dottor CASTAGNA fornisce alla Commissione preliminarmente dati relativi al profilo del gruppo bancario per quanto riguarda la rete distributiva, il totale della raccolta, il totale degli impieghi, il totale attivo, specificando, tra l'altro, che i volumi di *trading* ammontano a percentuali piuttosto ridotte rispetto al totale degli attivi. Dà quindi analitica descrizione delle singole strutture del gruppo (Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Mantova, Banca Akros e Anima Holding S.p.A.), specificando che la Banca Akros è attiva come *investment bank* e svolge anche attività di brocheraggio.

Dopo aver illustrato le fasi della realizzazione dell'unione bancaria, sottolinea come dal 2016 sarà operativo il meccanismo unico di risoluzione delle crisi e dal 2024 andrà a regime il Fondo di garanzia unico. Descrive poi il meccanismo di valutazione delle singole banche posto in essere dalla Banca centrale europea e dà analitico conto del processo che ha interessato la Banca Popolare di Milano. Fa presente che in esito a tale procedura, la Banca Popolare di Milano risulta uno degli istituti di credito meglio valutato, con un'eccedenza di capitale pari a 713 milioni di euro, rispetto a un impatto complessivo per il sistema bancario italiano di 12 miliardi. Specifica che gli *stress test* condotti dalla Banca centrale sono stati effettuati avendo a base le informazioni fornite dalle singole banche, inseriti tuttavia in scenari macroeconomici diversi da paese a paese, e uguali per le stesse realtà nazionali. Fornisce poi indicazioni sulla partecipazione della Banca Popolare alle linee di finanziamento messe a disposizione dalla Banca centrale e sottolineando che l'istituto di credito intende continuare ad avvalersi di tale modalità di reperimento della provvista. Conclude facendo presente che nel 2014 la Banca Popolare di Milano ha effettuato nuove erogazioni per circa due miliardi e 400 milioni.

La senatrice BIGNAMI (*Misto-MovX*) chiede di specificare se i parametri e le informazioni utilizzate dalla Banca centrale europea per effettuare gli *stress test* siano stati identici per tutte le banche e se, in caso diverso, si possa considerare penalizzata l'Italia rispetto ad altri paesi.

Il dottor CASTAGNA fa presente che il meccanismo non ha differenziato tra banche dello stesso Paese, ma ha inserito le informazioni in scenari macroeconomici che per l'Italia sono apparsi eccessivamente severi e, in qualche misura, non aderenti alle reali condizioni dell'economia nazionale.

La senatrice BIGNAMI (*Misto-MovX*) prende atto della risposta e ritiene quindi confermato il carattere penalizzante degli *stress test*.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia quindi il dottor Castagna e, dopo aver avvertito che la documentazione acquisita nella seduta sarà resa pubblica sulla pagina *web* della Commissione, dichiara chiusa l'odierna procedura informativa.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 21 GENNAIO 2015

171^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giuliano Cassinadri, direttore finanziario del Credito Emiliano S.p.A., accompagnato dal dottor Stefano Morellini e dal dottor Daniele Morlini.

La seduta inizia alle ore 15,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti del Credito Emiliano S.p.A.

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta di ieri.

Il PRESIDENTE introduce l'audizione ricordando i temi e gli obiettivi delle procedure informative in titolo.

Il dottor CASSINADRI, dopo una breve presentazione del gruppo Credito Emiliano, esprime una valutazione favorevole sul passaggio al sistema di vigilanza unico, che ha tra i suoi obiettivi l'indebolimento del legame tra rischio bancario e rischio del debito sovrano, nell'auspicio che il sistema economico possa, nel medio-lungo periodo, giovare della riduzione del costo del credito. Dà quindi conto del buon risultato ottenuto dall'istituto di credito rappresentato in esito alla valutazione approfondita del 2014 condotta dalle autorità di vigilanza, alla luce della quale sono stati rilevati elementi di debolezza patrimoniale diffusi nel sistema bancario italiano, i quali potrebbero richiedere misure di rafforzamento in termini di aumenti di capitale, difficili da attuare nel presente contesto, o una limitazione dell'erogazione del credito.

Dopo aver espresso alcune valutazioni circa le modalità di attuazione della vigilanza unica, si sofferma sull'incertezza operativa derivante dall'adeguamento ai nuovi requisiti di volta in volta richiesti dalla disciplina europea in materia bancaria, tesi a prevedere livelli di patrimonializzazione sempre più elevati, che tuttavia dovrebbero conciliarsi con l'esigenza di sostenere l'economia reale. Menziona a tale proposito l'opportunità di disporre di una normativa europea organica e stabile e illustra ulteriori proposte volte a migliorare le capacità operative del sistema bancario nazionale. Dà quindi conto della scelta del gruppo Credito Emiliano di dedicarsi in via esclusiva all'attività di banca commerciale e, nel richiamare la normativa europea riguardante le banche di maggiori dimensioni e la prospettiva di misure volte a separare le attività commerciali da quelle finanziarie, pone in evidenza la necessità di soluzioni equilibrate, tali da garantire la possibilità di diversificare i ricavi e limitare l'assunzione di rischi in conto proprio.

Ha quindi la parola il senatore VACCIANO (*Misto*), il quale chiede una valutazione in merito ai criteri adottati ai fini della valutazione approfondita del 2014.

Il presidente Mauro Maria MARINO chiede a sua volta un approfondimento sulla questione sollevata dal senatore Vacciano. Domanda inoltre una valutazione in merito alle potenzialità connesse a un rinnovato e stabile quadro normativo europeo.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) pone un quesito circa la possibilità della diminuzione della pressione fiscale riguardante il settore bancario in relazione all'IVA infragruppo.

Il dottor CASSINADRI rileva che la severità delle modalità di valutazione rispetto alle banche italiane è da ricondurre all'opzione di fare riferimento a uno scenario macroeconomico eccessivamente avverso, nonché alla valutazione tra gli attivi a rischio ponderato dei titoli di Stato, stante la presenza in portafoglio di ingenti volumi di titoli di debito pubblico italiano. Riguardo alla richiamata incertezza operativa e alle linee di finanziamento della BCE ribadisce come la necessità di adeguare i requisiti patrimoniali determini l'esigenza di operazioni di autofinanziamento o, in alternativa, di ridurre le attività a maggiore rischio, con la conseguenza, in tale caso, di contrarre gli impieghi, pur in una situazione, favorita dalle LTRO, di aumentata liquidità, riguardo al tema dell'IVA infragruppo sottolinea l'opportunità di evitare penalizzazioni rispetto ad altri sistemi bancari europei riguardo le operazioni derivanti dall'articolazione societaria, che attualmente determinano costi eccessivamente elevati.

Il dottor MORLINI, riallacciandosi al riferimento allo scenario preso in considerazione ai fini della valutazione approfondita, osserva che esso deriva da un approccio consistente nel vincolare le aspettative ai dati storico-statistici relativi agli anni precedenti, con esiti necessariamente differenti per i diversi contesti nazionali.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e dichiara chiusa l'audizione. Comunica inoltre che la documentazione acquisita sarà resa pubblica nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,20.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 17 FEBBRAIO 2015
178^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Pier Francesco Saviotti, amministratore delegato di Banco Popolare, e il dottor Miro Fiordi, amministratore delegato del Credito Valtellinese.

La seduta inizia alle ore 14,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti del Banco Popolare e del Credito Valtellinese

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 21 gennaio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione.

Il dottor SAVIOTTI dà sommariamente conto delle peculiarità del gruppo di cui è rappresentante. Si sofferma quindi sul tema delle iniziative a livello di Unione europea volte alla separazione delle attività bancarie, rilevando il difficile equilibrio tra efficienza e segregazione dei rischi nell'ambito

di un medesimo gruppo bancario. Rammenta poi le iniziative promosse dalla Commissione europea sulla base del lavoro svolto dal "gruppo Liikanen", sfociate in una proposta di regolamento finalizzata alla separazione giuridica dei soggetti che operano in da quelli che svolgono attività di banca commerciale all'interno dei gruppi di rilevanza sistemica globale, mentre la grande maggioranza degli istituti bancari dovrebbe continuare a svolgere la propria attività di finanziamento dell'economia reale insieme alle opportune attività di gestione del patrimonio e della liquidità, peraltro con la possibilità per i gruppi stranieri di godere di vantaggi competitivi rispetto alle banche commerciali italiane, caratterizzate da volumi di attività finanziaria tradizionalmente molto più contenuti.

Per quanto riguarda la vigilanza europea sugli operatori bancari riepiloga i dati fondamentali del sistema delineato dalla normativa europea e sui suoi specifici obiettivi, mettendo in evidenza la rilevanza del ruolo del *Single Resolution Mechanism*, al fine di garantire la stabilità finanziaria a fronte delle crisi bancarie. Osserva in proposito che le nuove regole prudenziali impongono elevati livelli di patrimonializzazione, nonché meccanismi di risoluzione delle crisi basati sull'internalizzazione delle perdite, destinate a ricadere su azionisti e creditori. Facendo riferimento alla recente valutazione approfondita riguardante i più importanti gruppi bancari europei rileva che i buoni risultati conseguiti dagli istituti di credito italiani, nonostante la severità dei parametri impiegati, non metteranno il sistema nazionale al riparo dalle ulteriori più stringenti richieste in termini di patrimonializzazione poste in sede europea.

Rileva, infatti, che la filosofia di fondo della vigilanza europea sia quella di richiedere alle banche quote crescenti di capitale per attenuare la rischiosità dell'attività bancaria. Si tratta di una linea di indirizzo che, pur ammissibile in via teorica, si scontra con le effettive esigenze delle singole banche che, nella maggior parte dei casi, hanno brillantemente superato le severe analisi e *stress test* del 2014. Rimarca infine che la insistenza su ulteriori patrimonializzazioni potrebbe non favorire processi di aggregazione finalizzati alla crescita degli istituti di credito.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) pone un quesito circa i requisiti di patrimonializzazione.

Il dottor SAVIOTTI ribadisce le proprie osservazioni in relazione all'alto ammontare di capitale di base preso a parametro dagli organismi di valutazione e osserva che, data l'onerosità del capitale, l'alternativa praticabile per rientrare nei parametri non potrà che essere la riduzione degli impieghi.

Il senatore FORNARO (*PD*) auspica un confronto con il Governo allo scopo della definizione di una linea politica nei confronti dell'attuazione della vigilanza bancaria europea, atteso il ripetersi di analisi critiche rispetto alle peculiarità del sistema bancario italiano.

La senatrice GUERRA (*PD*) chiede una valutazione relativamente all'approccio della Commissione europea riguardo alla separazione delle attività bancarie, nonché sull'attuazione delle verifiche patrimoniali in relazione al sistema bancario italiano.

Il dottor SAVIOTTI rileva la sussistenza di meccanismi di attuazione della vigilanza prudenziale di fatto eccessivamente severi nei confronti del sistema bancario italiano, i quali, nel porre requisiti patrimoniali differenti per i singoli istituti, danno luogo a distorsioni della concorrenza.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il dottor Saviotti e introduce l'audizione del rappresentante del Credito Valtellinese.

Il dottor FIORDI dà conto brevemente dei dati caratterizzanti l'attività del Credito Valtellinese. Esprime successivamente considerazioni riguardo al meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie delineato per il sistema europeo, nonché sulla concretizzazione delle regole prudenziali nel caso della valutazione dei singoli istituti di credito che, nel caso della valutazione approfondita svolta nel 2014, ha tenuto conto di un quadro macroeconomico eccessivamente penalizzante per il sistema italiano. Prosegue dando conto dei criteri di valutazione del rischio di credito erogato alle imprese, che comportano una visione sbilanciata rispetto alla solidità del sistema bancario italiano, a fronte di una complessiva sottovalutazione dei rischi connessi all'attività sui mercati finanziari. A tale proposito, rileva la sostanziale prociclicità dell'approccio prudenziale europeo, poco portato ad assecondare gli interventi a sostegno dell'attività di impresa, mentre ulteriori aspetti critici delle regole prudenziali sono da ricondurre al potenziale conflitto con le regole contabili. In generale,

ribadisce il contrasto tra le esigenze di sostegno all'economia reale e la persistente pressione nei riguardi del settore bancario volta a conseguire livelli sempre più elevati di patrimonializzazione, con conseguenti effetti negativi sull'erogazione del credito. In particolare, tale atteggiamento rischia di avere esiti negativi per l'Italia a causa dell'alto livello di ricorso al sistema bancario delle imprese, giustificato peraltro dalla loro stessa struttura. Esprime infine perplessità nei confronti dell'incessante attività di normazione riguardante il settore bancario, che riduce i margini di certezza e stabilità dell'attività del settore ed esprime l'auspicio che più elevati livelli di certezza normativa vengano conseguiti in forza dell'adozione di un unico testo normativo europeo.

Il presidente Mauro Maria MARINO ricorda gli auspici già formulati in tal senso dall'Associazione bancaria italiana.

Ringrazia quindi il dottor Fiordi e dichiara chiusa l'audizione odierna. Comunica inoltre che la documentazione acquisita sarà resa pubblica nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,50.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 24 FEBBRAIO 2015
181^a Seduta (pomeridiana)
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Zanetti. Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Gian Maria Gros-Pietro, presidente del Consiglio di gestione di Intesa Sanpaolo S.p.A., accompagnato dal dottor Stefano Del Punta, dal dottor Gregorio De Felice, dal dottor Stefano Lucchini, dal dottor Vittorio Meloni e dalla dottoressa Giovanna Paladino, nonché il dottor Alberto Nagel, amministratore delegato di Mediobanca S.p.A., accompagnato dal dottor Stefano Vincenzi.

La seduta inizia alle ore 13,10.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti di Intesa Sanpaolo S.p.A. e di Mediobanca S.p.A.

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 17 febbraio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione dei rappresentanti del gruppo Intesa Sanpaolo.

Ha quindi la parola il professor GROS-PIETRO, il quale svolge una breve presentazione delle caratteristiche operative e patrimoniali del gruppo, sottolineando in particolare l'apertura al capitale internazionale e la crescita in termini di capitalizzazione. Dopo essersi soffermato sull'impegno nella valorizzazione della professionalità dei dipendenti e aver dato indicazioni circa il rapporto tra costi e ricavi, illustra i risultati della procedura di valutazione approfondita svolta alla fine dell'anno corso, dalla quale è emersa l'eccellente dotazione di capitale di Intesa Sanpaolo, nonché sul piano del rapporto tra attività e capitale, nonostante la severità dei parametri impiegati, i quali comportano una penalizzazione per gli istituti italiani, in generale più attivi nell'erogazione di credito, piuttosto che in operazioni di finanza strutturata. Dopo aver dato indicazioni riguardo i

risultati conseguiti in termini di *leverage*, ricapitola il sistema di vigilanza europea sul sistema bancario, sottolineando la sussistenza di ottimi rapporti con gli organismi preposti e, nel riassumere le caratteristiche delle nuove procedure di valutazione degli istituti di credito, mette in evidenza gli oneri derivanti in termini di investimenti in risorse umane e informatiche, oltre ad osservare a livello generale i rischi connessi ai maggiori costi derivanti dall'eventuale accresciuto bisogno di liquidità per il credito. Passando a trattare le ipotesi di riforma strutturale del sistema europeo, nel senso di una separazione delle attività di banca commerciale da quelle di banca d'affari, rileva la natura prettamente politica di tale scelta, osservando peraltro l'utilità dello svolgimento di entrambe le attività al fine di rendere maggiormente efficiente ed efficace l'azione sul mercato del credito, pur in presenza di un più alto livello di rischio; la maggiore efficienza degli istituti bancari può risultare di particolare interesse nel sistema economico italiano, in ragione dell'alto livello di ricorso al credito delle imprese, in assenza di canali di finanziamento alternativo già consolidati.

Il senatore MOSCARDELLI (PD) chiede una valutazione circa lo strumento della *bad bank*.

La senatrice LANZILLOTTA (PD) chiede una valutazione riguardo il privilegio accordato in sede di valutazione delle maggiori banche europee alle attività finanziarie, alla luce della politica di immissione di liquidità della Banca centrale europea, volta a favorire il credito. Chiede inoltre ragguagli circa il ricorso alla *bad bank* negli altri sistemi europei.

Il senatore VACCIANO (Misto) pone un quesito sul rapporto tra la separazione dei modelli bancari e le possibilità di capitalizzazione.

La senatrice GUERRA (PD) chiede una valutazione in merito all'efficacia del controllo sistemico in rapporto alle grandi banche e domanda una valutazione sui criteri adottati ai fini dello *stress test* in relazione alle banche italiane.

Il senatore FORNARO (PD) sottolinea l'opportunità di audire il Ministro dell'economia e delle finanze in relazione alle logiche che orientano l'attività di vigilanza e i connessi rischi sul piano della capacità di erogazione di credito, anche in considerazione delle difficoltà di creare canali di finanziamento alternativi per le imprese.

Il presidente Mauro Maria MARINO pone in evidenza l'attenzione costantemente riservata dalla Commissione rispetto alle iniziative legislative europee, nonché l'utilità dell'indagine conoscitiva in titolo ai fini di un proficuo apporto all'*iter* di approvazione della legge di delegazione europea.

Il dottor GROS-PIETRO rileva le difficoltà cui vanno incontro le banche italiane a fronte dei processi di valutazione europei in ragione dell'alto livello di rischio del credito, nonché della massiccia presenza di titoli di debito sovrano ritenuti non particolarmente sicuri. Sottolinea quindi l'utilità del ricorso allo strumento della *bad bank* nel caso di taluni istituti di credito, al fine di ridurre le sofferenze e quindi limitare i danni sociali connessi alle situazioni di crisi dei debitori, rendendo anche superfluo il ricorso ad aiuti di Stato.

Il dottor DEL PUNTA si sofferma sull'opportunità del ricorso allo strumento della *bad bank* nei casi di istituti bancari non sufficientemente provvisti di modelli interni e di adeguate economie di scala volti ad affrontare le situazioni di rischio. Fa quindi riferimento ai casi delle crisi bancarie di Spagna e Irlanda. Si esprime inoltre sul ruolo della Banca centrale europea ai fini dell'armonizzazione degli esiti delle scelte politiche in merito al sistema bancario.

Il dottor GROS-PIETRO rileva che la severità della valutazione compiuta dalla Banca centrale europea è risultata utile a ripristinare la fiducia sulla solidità del sistema bancario europeo e nota la persistente necessità di riforme strutturali in riferimento al caso italiano, anche alla luce delle difficoltà insite nell'attuale quadro deflazionistico.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia i rappresentanti di Intesa Sanpaolo S.p.A. e introduce l'audizione dei rappresentanti di Mediobanca S.p.A.

Il dottor NAGEL svolge un'illustrazione relativa ai dati caratterizzanti i risultati economici e patrimoniali delle banche italiane, anche in rapporto agli andamenti talvolta differenti del complesso del sistema bancario europeo. In particolare, si sofferma sulla prevalenza dell'attività di banca tradizionale che contraddistingue tuttora il modello italiano, con risvolti negativi a fronte di un quadro di deterioramento del credito. A fronte di ciò, nota altresì lo scorso ricorso delle banche

italiane a modelli interni, con conseguenze sul piano di fabbisogno di capitale. Passa quindi a dare conto delle stime riguardanti l'evoluzione del sistema economico in rapporto al settore del credito negli anni 2015-2016, rilevando l'ormai raggiunta maturità del modello di banca commerciale, con i limiti derivanti dal rischio di credito, rispetto al quale appare utile l'attività finanziaria. A tale proposito sottolinea le proprie perplessità rispetto all'ipotesi di separazione dei modelli bancari. Prosegue riepilogando le caratteristiche dell'esercizio di valutazione approfondita svolta dalla Banca centrale, osservando più in generale la penalizzazione del sistema italiano dovuta all'eccessiva lentezza delle procedure di recupero del credito, questione rispetto alla quale auspica l'intervento del legislatore.

La senatrice LANZILLOTTA (PD) pone un quesito circa il rapporto tra perdita di redditività e erogazione del credito all'economia reale, anche in relazione al deterioramento del credito.

Il dottor NAGEL osserva che, a fronte del basso livello di attività finanziaria delle banche italiane appaiono prioritari interventi volti a favorire il recupero del credito, specie in relazione alle esecuzioni immobiliari, stante l'eccessiva penalizzazione sul piano dei valori di mercato del sistema bancario italiano, anche al fine di aumentare la forza contrattuale dello stesso rispetto all'Europa.

Il presidente Mauro Maria MARINO esprime apprezzamento rispetto alle considerazioni espresse dal dottor Nagel. Ringrazia quindi gli auditi e li congeda. Nel rinviare il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo, avverte che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Dispone quindi una breve sospensione della seduta.

La seduta, sospesa alle ore 15,55, riprende alle ore 16,10.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 26 FEBBRAIO 2015

184^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Alessandro Profumo, presidente, e il dottor Fabrizio Viola, amministratore delegato del Monte dei Paschi di Siena S.p.A., accompagnati dal dottor Edoardo Bus.

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti del Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 24 febbraio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione odierna, mettendo in evidenza la relazione tra l'indagine conoscitiva in titolo e l'impegno della Commissione nella fase ascendente di formazione del diritto europeo.

Ha quindi la parola il dottor PROFUMO, il quale fornisce una serie di dati relativi alla diffusione degli sportelli bancari nel territorio italiano e ai livelli di redditività del capitale del sistema bancario italiano, caratterizzato da un tasso di concentrazione inferiore alla media europea, pur osservando che l'adozione del sistema unico di vigilanza incoraggerà tendenzialmente una ripresa dei processi aggregativi. Si sofferma successivamente sulle caratteristiche fondamentali dell'unione bancaria europea e sui benefici che questa comporterà a livello sistemico. Esprime poi alcune

considerazioni sugli esiti della procedura di valutazione approfondita del 2014, con le relative ricadute in termini di maggiore fabbisogno di capitale nel sistema bancario italiano, anche in conseguenza delle caratteristiche strutturali del medesimo, nel quale il prevalente modello di banca commerciale è inserito in un contesto connotato da un elevato tasso di indebitamento delle imprese. Nota tuttavia che il sistema bancario ha negli scorsi anni sostenuto attivamente l'economia reale, come attestato da un aumento degli impieghi in controtendenza rispetto alle dinamiche del prodotto interno lordo. Si sofferma quindi sulle prospettive dei rapporti tra finanza e sistema produttivo, sottolineando la necessità dell'affermazione di un modello di industria finanziaria, volto al sostegno dell'economia reale, parallelo al modello bancario tradizionale.

Il dottor VIOLA illustra i dati caratterizzanti l'opera di risanamento del Monte dei Paschi di Siena intrapreso a partire dal 2012, consistenti in iniziative concernenti la riforma gestionale, la riduzione del rischio, nonché la diminuzione di partecipazioni e attività non strategiche. Prosegue mettendo in evidenza l'azione volta alla riduzione strutturale dei costi operativi e al conseguimento di livelli adeguati di trasparenza, oltre che di ristrutturazione del bilancio, facendo riferimento anche alle azioni di tutela della banca in sede giudiziaria. Dà quindi conto dei principali risultati conseguiti nel 2014, comprendenti l'aumento di capitale, il rimborso di un'alta percentuale degli aiuti pubblici, la crescita dei ricavi primari e l'incremento delle coperture dei crediti deteriorati. Nell'avviarsi alla conclusione fa riferimento ai principali obiettivi per il 2015, relativi tra l'altro al rafforzamento patrimoniale, al rimborso della rimanente quota di aiuti pubblici e al rinnovo del consiglio di amministrazione.

Ha la parola la senatrice BELLOT (*LN-Aut*), la quale pone un quesito riguardante le relazioni tra la concorrenza tra banche a livello europeo e il sistema di vigilanza unico.

Il senatore FORNARO (*PD*) chiede una valutazione circa la possibilità di acquisizioni ostili nell'ambito degli attesi processi di concentrazione nel sistema bancario europeo. Prosegue richiamando l'attenzione sulla necessità di sistemi di vigilanza adeguati alla prospettata emersione di un'industria finanziaria affiancata al sistema bancario e conclude ricordando l'onerosità per il Monte dei Paschi dell'intervento pubblico a sostegno dell'istituto bancario.

Il senatore MOSCARDELLI (*PD*) chiede una valutazione sul ruolo del sistema bancario nazionale nell'ottica delle dinamiche aggregative attese a livello europeo, anche in relazione con le esigenze proprie del sistema produttivo italiano. Pone inoltre un quesito riguardo alle caratteristiche della valutazione approfondita in rapporto alle peculiarità delle banche italiane. Richiede infine una valutazione circa il ricorso allo strumento della *bad bank*.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) ritiene prioritario che i processi di acquisizione nell'ambito del sistema bancario europeo si traducano nella disponibilità di risorse a disposizione dell'esigenza di finanziamento dell'economia reale italiana. Chiede quindi ragguagli in merito ai tempi della transizione verso i nuovi modelli di industria finanziaria e relativamente al ruolo del legislatore nazionale in tale ambito, nonché sul rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore bancario.

Il senatore MARTINI (*PD*) pone un quesito in ordine alla persistenza di legami con il territorio della banca senese in presenza del processo di ristrutturazione complessiva dell'istituto di credito.

Il dottor PROFUMO rileva la complessità della trattativa in corso per il rinnovo del contratto collettivo nazionale del settore bancario, già scaduto, ponendo l'accento sull'esigenza di contenere la dinamica del costo del lavoro, rispetto alla quale auspica un adeguato livello di sensibilità da parte dei sindacati. In risposta a una sollecitazione del presidente MARINO osserva quindi la mancanza di base oggettiva a sostegno delle previsioni diffuse dagli organi di stampa riguardo ai possibili esuberanti nel settore, stimabili in quindicimila unità.

Osserva poi la persistenza di un forte legame del Monte dei Paschi di Siena con il territorio di riferimento, mentre, più in generale, ritiene che la supervisione unica stimolerà processi di concentrazione internazionale, in esito ai quali si richiedono ai soggetti comunque coinvolti elevati livelli di autonomia operativa a livello locale. Facendo riferimento ai criteri adottati ai fini della valutazione approfondita, considera auspicabile che per il futuro l'Italia sia in grado di presidiare

con efficacia i processi di formazione delle regole europee. Prosegue sottolineando la rilevanza di disporre di sistemi di mobilitazione delle grandi masse di crediti, a fronte delle difficoltà incontrate da molte imprese rispetto ai debiti contratti e pone in evidenza l'opportunità di sviluppare canali di finanziamento alternativi al sistema bancario tradizionale.

Il dottor VIOLA si sofferma sul possibile contributo del legislatore a favore del sistema bancario, facendo particolarmente riferimento al trattamento fiscale degli accantonamenti su crediti e alla riforma del sistema giudiziario, nell'ottica di disporre di tempi maggiormente ridotti per il recupero dei crediti, con conseguente riduzione degli accantonamenti necessari.

Il presidente Mauro Maria MARINO segnala la crescente consapevolezza delle istituzioni parlamentari rispetto all'importanza di seguire e influenzare i processi di formazione dell'ordinamento europeo e rileva l'importanza che la stessa procedura informativa in titolo può rivestire in tal senso.

Ringrazia quindi gli auditi e li congeda. Avverte poi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,20.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 3 MARZO 2015

185^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Andrea Enria, presidente dell'European Banking Authority (EBA)

La seduta inizia alle ore 15,05.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti dell'EBA (European Banking Authority)

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 26 febbraio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'odierna audizione.

Il dottor ENRIA ricapitola le fasi della crisi finanziaria che, a partire dal 2008, ha evidenziato le debolezze del mercato europeo, ancora basato sui principi dell'armonizzazione minima e del mutuo riconoscimento, nonché la mancanza di un sistema di sicurezza comune e di una gestione coordinata delle crisi, lasciata a livello nazionale. Osserva quindi come l'unione bancaria abbia costituito una risposta alle carenze rilevate: tale sistema si articola nella vigilanza affidata alla Banca centrale europea e nel meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie, il quale presuppone l'armonizzazione dei sistemi nazionali di gestione delle crisi e vede un ruolo di particolare rilevanza assegnato al Consiglio di risoluzione unico. Nell'attuale fase risulta centrale la funzione di armonizzazione delle

regole e di convergenza delle pratiche di vigilanza affidata all'EBA, stante la necessità di evitare nuove frammentazioni del mercato.

Prosegue facendo riferimento all'opera di pubblicazione di strumenti normativi volti alla costituzione del *Single Rulebook* per il settore bancario, nonché di documenti di consultazione relativi alla direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie. In particolare, risulta rilevante la prevista possibilità che i sottoscrittori di titoli emessi dalle banche siano chiamati ad assorbire le perdite in caso di crisi, al fine di prevenire il ricorso a risorse pubbliche per operazioni di salvataggio, con la consapevolezza di rendere essenziale il collocamento di tali strumenti sia limitato a una clientela adeguatamente preparata. Dopo essersi soffermato sull'opera di classificazione delle partite anomale ai fini della valutazione della stabilità finanziaria, che non risulta penalizzante nei confronti del sistema creditizio italiano, chiarisce l'importanza accordata dall'EBA rispetto al criterio di neutralità delle misure adottate, garantita dalle procedure utilizzate per la loro definizione, mentre appare prioritario massimizzare i benefici conseguenti dall'armonizzazione, a scapito della permanenza di spazi di discrezionalità nazionali, peraltro ancora di rilevante entità, anche riguardo al tema della risoluzione delle crisi.

Dà successivamente conto dell'impegno dell'Autorità bancaria europea, a partire dal 2011, volto a ottenere dal sistema bancario europeo un generale innalzamento dei livelli qualitativi del capitale, con interventi che hanno suscitato critiche sostanzialmente immotivate, posto che i dati disponibili suggeriscono la sussistenza di una correlazione fra rafforzamento del capitale ed espansione del credito. Inoltre, la recente valutazione approfondita ha attestato la solidità complessiva delle banche europee anche in relazione a un eventuale ulteriore deterioramento dell'economia e ha rafforzato la fiducia del mercato. Appare comunque necessario portare a compimento il processo di pulizia dei bilanci con rapidità, seguendo l'esempio positivo degli Stati Uniti. Nel concludere ribadisce l'importanza di un rapido completamento del processo di integrazione normativa in materia bancaria, al fine di consentire all'economia europea di giovare dei vantaggi che l'armonizzazione delle regole comporta.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) chiede una valutazione in merito all'eccesso di severità, da più parti lamentato, nei confronti delle banche italiane in occasione del recente *stress test*, nonché circa le ipotesi di separazione dei modelli bancari.

Il senatore FORNARO (*PD*) pone un quesito concernente la valutazione degli attivi patrimoniali consistenti in titoli derivati, anche in considerazione dell'eventuale impatto in termini di rischio sistemico.

Il senatore MOSCARDELLI (*PD*) chiede ragguagli in relazione alla possibilità di una più compiuta integrazione normativa a fronte del rischio di polarizzazione tra l'area euro e l'area non euro, nonché in relazione alla neutralizzazione del debito negli stati di crisi.

La senatrice GUERRA (*PD*) chiede una valutazione in ordine all'auspicabile entità degli ambiti di discrezionalità riconosciuta agli Stati membri nel processo di formazione del diritto europeo.

Il presidente Mauro Maria MARINO pone un quesito concernente l'opportunità della realizzazione di un atto normativo unico, a livello europeo, per il settore bancario. Ricorda quindi l'importanza dell'educazione finanziaria, con riferimento al collocamento dei titoli bancari a fronte delle nuove disposizioni concernenti la risoluzione delle crisi nel credito e chiede una valutazione circa il ricorso allo strumento della *bad bank* con riferimento alla richiamata esigenza di pulizia dei bilanci delle banche.

Ha quindi la parola il dottor ENRIA, il quale rileva come nel caso della valutazione approfondita non sia stato utilizzato alcun scenario avverso penalizzante per le banche italiane rispetto agli istituti di altri Paesi, mentre le ricapitalizzazioni decise da taluni istituti bancari hanno avuto effetto successivamente alla conclusione della valutazione. Richiama quindi l'esigenza di una disciplina europea comune in materia di modelli bancari, stante il condivisibile apporto del Gruppo Liikanen. Suggerisce quindi l'opportunità di nuove proposte volte a garantire la qualità dei derivati e delle operazioni di cartolarizzazione, tenuto conto che in tale ultimo settore la stringente regolazione ha sostanzialmente esaurito il ricorso a nuove cartolarizzazioni. Quanto ai rischi di squilibrio all'interno dell'Unione europea in ragione della sussistenza di Stati al di fuori dell'area euro rileva essere

fondamentale lo strumento dell'Unione bancaria, in quanto si esplica nell'adozione di una disciplina comune e di sistemi cooperativi e coordinati di intervento nei casi di crisi bancaria, osserva inoltre la generale importanza di limitare il più possibile l'area di discrezionalità del legislatore e dell'autorità di vigilanza nazionali. Prosegue mettendo in evidenza la sussistenza di un corpo normativo unico europeo in materia bancaria direttamente applicabile, al quale si affiancano margini di ulteriore integrazione consistenti nella disciplina fallimentare, societaria e fiscale. Sottolinea poi come appaiano ancora notevoli gli ostacoli ai processi di ristrutturazione del debito imposti dalla normativa vigente. Per quanto riguarda il rischio di perdite a carico dei piccoli investitori rileva l'esigenza di un'applicazione restrittiva della disciplina recata dalla direttiva MIFID. Conclude rilevando che un intervento sui crediti deteriorati può avere effetti positivi sia sui bilanci delle banche, ma anche sul lato dei debitori, liberando in tal modo risorse per la crescita, pur nella consapevolezza della complessità di misure che incidano sugli attuali sistemi di protezione dei creditori.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il dottor Enria, mettendo in evidenza l'utilità della sua audizione ai fini dell'indagine conoscitiva. Chiude quindi l'odierna procedura informativa e avverte che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

FINANZE E TESORO (6^a)

MERCOLEDÌ 4 MARZO 2015

186^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene il sottosegretario per l'economia e le finanze Zanetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Roberto Nicastro, direttore generale dell'Unicredit S.p.A., accompagnato dal dottor Fabrizio Sadun, dalla dottoressa Maria Laura Esposito e dalla dottoressa Rose Mary Quarto

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti di Unicredit S.p.A.

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta di ieri.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione odierna.

Il dottor NICASTRO svolge una breve presentazione delle caratteristiche del gruppo Unicredit, mettendo in evidenza la dimensione internazionale dello stesso, insieme ai dati concernenti l'apporto fornito all'economia italiana, anche in funzione del rapporto con il sistema delle piccole e medie

imprese. Dopo aver fornito ulteriori dati in ordine alla crescita del credito erogato, all'utile e al patrimonio, si sofferma sull'andamento dell'attività di normazione sul settore bancario a livello europeo, notando la rapida e continua produzione di nuovi e importanti atti a partire dal 2006. Rileva quindi la valenza strategica dell'unione bancaria europea, specie al fine di riattivare il mercato dei capitali e interrompere i legami tra crisi bancarie e crisi del debito sovrano. Osserva poi i generalizzati aumenti di capitale nel settore bancario a partire dal 2007, che, nel caso dell'Italia, non hanno comportato alcun ricorso a risorse pubbliche, e sottolinea la bassa redditività del settore bancario, la quale costituisce un fattore disincentivante dell'afflusso di nuovi capitali da destinare al credito. Peraltro, la domanda stessa di credito risulta bassa, pur in presenza di buoni livelli di liquidità, mentre il sistema bancario italiano risente di un'eccessiva massa di crediti deteriorati, i quali comportano una riduzione del credito potenziale e inibiscono lo sviluppo del mercato dei crediti problematici; tale fenomeno è riconducibile all'entità della crisi economica, ma anche all'eccessiva lunghezza dei tempi di recupero dei crediti. Prosegue prospettando alcune soluzioni normative sullo specifico punto, realizzabili senza oneri per la finanza pubblica, con particolare enfasi sul ruolo del legislatore nel ridurre i tempi delle procedure concorsuali e al recupero dei crediti.

Si sofferma quindi sui rischi di prociclicità insiti nei requisiti di capitalizzazione richiesti al sistema bancario europeo, delineati in un'ottica che valorizza la stabilità più della crescita.

Quanto all'ipotesi di separazione dei modelli bancari, segnala il rischio connesso ad un rigido divieto alle banche commerciali di dedicarsi ad attività di *trading*, in ragione delle possibile affermazione di forme oligopolistiche riconducibili a poche banche d'affari di grandi dimensioni alle quali sarebbe consentita l'attività di *trading*. Conclude auspicando la definizione di un testo unico bancario europeo, teso ad armonizzare gli obiettivi anche contrastanti che finora hanno caratterizzato le diverse iniziative legislative europee.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) apprezza l'apporto costituito dall'audizione odierna, in considerazione della dimensione europea del gruppo Unicredit.

Il senatore FORNARO (*PD*) sottolinea l'opportunità per la Commissione di disporre di una valutazione comparativa degli ordinamenti bancari nei principali Stati europei con riferimento all'attività di recupero dei crediti deteriorati e al connesso equilibrio tra la tutela del credito e la tutela dei debitori.

La senatrice GUERRA (*PD*) chiede delucidazioni in merito alla reale possibilità di rendere esigibili i crediti problematici, nonché sulla potenzialità prociclica dei meccanismi di finanziamento del Fondo unico di garanzia dei depositi.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) pone un quesito relativamente alle difficoltà che si frappongono all'emanazione di un testo unico bancario europeo.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) rileva una certa contraddittorietà tra l'attuale disponibilità di liquidità e i rischi per le banche commerciali di dimensioni medie e piccole di incontrare difficoltà in ordine al reperimento di liquidità in conseguenza dell'eventuale divieto di svolgere attività di *trading*.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) chiede una valutazione sulle implicazioni dell'attuazione del rapporto Liikanen.

Il presidente Mauro Maria MARINO pone un quesito sulla possibilità di migliorare l'ambito di recupero del credito attraverso strumenti innovativi, quali la creazione di sezioni speciali dei tribunali. Esprime condivisione nei confronti dell'ipotesi di emanazione di un codice europeo in materia bancaria e chiede una valutazione circa tale prospettiva, in rapporto all'attività normativa già svolta dall'Autorità bancaria europea, nonché rispetto alla praticabilità al ricorso alla *bad bank*.

Il dottor NICASTRO osserva che gli elementi conoscitivi acquisiti dal gruppo Unicredit in relazione al recupero dei crediti sono confermati dal recente rapporto stilato dal Fondo monetario internazionale, mentre riconosce l'utilità di eventuali forme di specializzazione all'interno del sistema giudiziario. In riferimento ai risultati caratterizzanti l'attività del sistema bancario in Italia negli ultimi anni rileva la sussistenza di vantaggi per la finanza pubblica - non gravata da interventi di salvataggio delle banche - e per la clientela, mentre gli azionisti hanno sottoscritto gli aumenti di capitale in una condizione di crollo della redditività. In merito all'effettiva esigibilità dei crediti problematici, rileva come il tempo necessario all'espletamento delle procedure di recupero rappresenti un elemento

fondamentale, anche a fronte della presenza di garanzie reali, ragione per cui una misura su tale fronte assume un valore strategico. Riconosce quindi la sussistenza di un effetto leggermente prociclico al finanziamento del Fondo di garanzia dei depositi. Nel soffermarsi sulle prospettive di codificazione europea in materia bancaria rileva l'esigenza di un effettivo coordinamento tra fonti anche contraddittorie e la necessità di interpretazioni armonizzate a livello delle autorità di vigilanza nazionali. Quanto alle prospettive derivanti dalle ipotesi di separazione delle attività bancarie mette in evidenza l'opportunità di un approccio equilibrato, tale da consentire margini di operatività nei mercati dei titoli alle banche commerciali, al fine di salvaguardare i livelli di liquidità e contrastare eventuali tendenze oligopolistiche. Specifica infine che lo strumento della *bad bank* può consentire una maggiore complessiva efficienza nel recupero delle posizioni problematiche, rispetto al quale sarebbe comunque auspicabile una riforma del diritto concorsuale volta a rendere più snelle e rapide le procedure.

Il PRESIDENTE ringrazia gli auditi e li congeda. Avverte quindi che la documentazione acquisita nell'ambito dell'odierna procedura informativa sarà resa pubblicamente consultabile nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 10 MARZO 2015

188^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale dell'Associazione Bancaria Italiana, accompagnato dal dottor Gianfranco Torriero, dalla dottoressa Laura Zaccaria e dalla dottoressa Maria Carla Gallotti.

La seduta inizia alle ore 14,45.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti dell'ABI (Associazione Bancaria Italiana)

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 4 marzo.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione odierna.

Il dottor SABATINI riassume i contenuti del proprio intervento focalizzando le osservazioni sul riassetto normativo conseguente all'avvio dell'Unione bancaria e in merito alla proposta di riforma strutturale del settore bancario.

In via preliminare, osserva che negli ultimi cinque anni si è assistito ad un continuo cambiamento del quadro delle regole internazionale, europeo e nazionale, determinando condizioni di incertezza operativa che, in ultima analisi, si riflette anche sulla capacità di erogazione del credito. Sarebbe pertanto necessaria, prima di procedere con l'adozione di nuove regole, effettuare una valutazione complessiva delle misure già adottate e, in particolare, delle interazioni tra le varie discipline settoriali emanate (es. CRD IV, Solvency 2, MIFID2, nuove regole EBA, etc.) anche al fine di valutarne gli effetti finali sull'economia reale, soprattutto per l'Italia, in cui il combinato disposto delle nuove regole europee e delle ancora vigenti particolari norme italiane rendono progressivamente sempre più difficile il ricorso al credito bancario.

Dopo aver tratteggiato i pilastri dell'Unione bancaria, fa presente da un lato, che il criterio dell'armonizzazione regolamentare non appare più sufficiente a garantire condizioni paritarie tra tutti gli attori economici, e dall'altro, come la realizzazione di un testo unico bancario europeo rappresenti la vera sfida per superare le diverse normative nazionali esistenti, non soltanto nello specifico campo

delle norme di vigilanza prudenziale, ma in settori vitali per il funzionamento delle banche all'interno dell'Unione bancaria, quali il diritto penale dell'economia, le regole contabili, e le normative fiscali.

L'oratore illustra poi analiticamente le singole proposte, negli ambiti delineati, con particolare riferimento al linguaggio contabile unico, - tenuto conto che regole e metodologie equivalenti hanno effetti equivalenti sulla valutazione della patrimonializzazione delle banche - all'armonizzazione delle regole per la determinazione della base imponibile delle imprese, nonché in materia di IVA infragruppo. Dopo aver sottolineato l'urgenza di una misura volta ad equiparare il regime della deducibilità degli accantonamenti per crediti deteriorati rispetto a quello vigente negli altri Paesi europei, si sofferma ad illustrare la posizione dell'ABI in riferimento agli ulteriori passi da compiere rispetto alle modalità di esercizio di vigilanza, con particolare riguardo alla valutazione di attività di titoli strutturati, dei rischi derivanti dai portafogli di attivi finanziari, nonché sulla rimozione delle incertezze sui requisiti minimi patrimoniali. Ulteriori argomenti relativi alle prassi di vigilanza consistono nella potenziale anticipata rimozione delle discrezionalità nazionali transitorie e sul grado di ponderazione al rischio dei titoli di Stato detenuti. Per quanto riguarda il disegno di legge di delegazione europea 2014, fa riferimento poi ad alcune direttive da recepire con tempestività.

L'oratore si sofferma poi ad illustrare le motivazioni che fanno ritenere all'Associazione Bancaria prematura e per certi versi inopportuna l'adozione di riforme strutturali del settore bancario europeo finalizzata a separare le attività bancarie tradizionali da quelle di *trading*. Da un lato, infatti, si pone con evidenza la necessità di una valutazione di impatto di un intervento che intende superare il modello della banca universale e, dall'altro, le misure già adottate per superare la crisi finanziaria si presentano per certi versi distanti e difformi da tale ipotesi di riforma.

Prosegue il proprio intervento osservando che la sostenibilità del modello bancario italiano si confronta contemporaneamente con la rivoluzione normativa, la rivoluzione digitale e la rivoluzione dei tassi di interesse negativi (condizione peraltro reversibile nel medio periodo).

Conclude sottolineando le possibili soluzioni per accelerare lo smaltimento dei crediti deteriorati e sostenere più efficacemente la ripresa, vale a dire l'integrale deducibilità a fini fiscali delle perdite derivanti dalla cessione dei portafogli di crediti deteriorati nell'anno in cui sono realizzate in capo all'intermediario nonché la deducibilità in un solo anno delle svalutazioni anche nelle ipotesi diverse dalla cessione del credito e le misure legislative volte ad accelerare le procedure per l'escussione delle garanzie; infine, nell'ambito del progetto di rilancio del mercato delle cartolarizzazioni previsto dal progetto di Capital Market Union, la possibilità per i veicoli che rilevano i portafogli di crediti di acquistare, sulle passività emesse, la garanzia dello Stato secondo una formula standard definita a livello europeo dalla Commissione, come peraltro già accaduto in occasione delle operazioni LTRO.

Il presidente Mauro Maria MARINO chiede una valutazione della sospensione per il 2005 degli *stress test*, alla luce delle osservazioni dell'audit circa la continua modifica del quadro normativo, nonché della adeguatezza degli *standard* regolatori definiti dall'EBA rispetto all'omogeneità normativa.

Il senatore FORNARO (PD), dopo aver condiviso la prospettiva di un'uniforme disciplina europea in ambito contabile, fallimentare e fiscale per le banche sistemiche, sottolinea come nel corso delle audizioni sia emersa un certo squilibrio tra i criteri adottati ai fini della valutazione dell'organismo di vigilanza europeo. A suo parere, infatti, va contrastato il rischio di una discrezionalità del regolatore, in assenza di un quadro uniforme e oggettivo dei criteri di valutazione. Relativamente ai crediti deteriorati, ritiene più urgente un intervento per il più celere recupero dei crediti e la revisione della recente riforma del diritto fallimentare, che una ulteriore misura fiscale sulla deducibilità degli accantonamenti. Ritiene peraltro che le ipotesi di accelerazione delle procedure debbano comunque prevedere interventi equilibrati rispetto alle esigenze di tutti gli attori in campo.

Il dottor SABATINI apprezza la sospensione per un anno dell'effettuazione degli *stress test*, ribadendo peraltro che tali esercizi di valutazione dovranno necessariamente essere calibrati in relazione alle diverse poste di bilancio; rimane poi centrale la questione della certezza normativa e dell'uniforme quadro regolatorio, cui contribuisce l'attività dell'EBA, ma che va approfondito e reso più ampio, estendendo l'intervento dalla vigilanza prudenziale a tutto il contesto normativo che incide sull'attività bancaria.

Il PRESIDENTE ringrazia gli auditi e li congeda. Avverte quindi che la documentazione acquisita nell'ambito dell'odierna procedura informativa sarà resa pubblicamente consultabile nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,50.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 11 MARZO 2015
189^a Seduta
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Luigi Sartoni, vice presidente dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, accompagnato da Giuseppe De Lucia Lumeno, Guido Duccio Castellotti, Maria Grazia Mattioni, Cesareo Pacioni e Carlo Del Ferrone.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta di ieri.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione odierna.

Il dottor SARTONI inserisce nelle tematiche dell'indagine conoscitiva i contenuti del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, recante la riforma della disciplina delle banche popolari e a tale proposito esprime la propria valutazione su alcune opinioni che potrebbero avere ispirato la redazione del provvedimento. In particolare, menziona il riconoscimento da parte della Commissione europea della sostanza cooperativa delle banche popolari, la cui disciplina è sempre stata pienamente compatibile con quella dell'Unione europea, che costituiscono legittima espressione della libertà di impresa, con pari dignità con il modello della società per azioni per l'esercizio dell'attività bancaria, anche prescindendo da particolari requisiti dimensionali e dalla quotazione nei mercati regolamentati. Dopo aver rilevato l'ingente entità degli attivi delle principali banche cooperative europee e la trasparenza di tali soggetti rispetto ai movimenti dei capitali, e ricordato un'ispirazione di fondo consistente nell'attenzione alle economie locali di riferimento, dà conto dei numerosi interventi normativi avvenuti negli ultimi anni, al fine di smentire la tesi secondo la quale le banche popolari non sarebbero state oggetto di alcune riforme nel corso dell'ultimo ventennio. Prosegue osservando come le banche popolari rientrino a pieno titolo nella categoria delle banche cooperative, tenuto conto anche del permanere degli scopi mutualistici. Quanto alla recente operazione di valutazione approfondita compiuta sul sistema bancario

europeo rileva l'adeguato livello di patrimonializzazione riscontrato in relazione alle banche popolari italiane sottoposte ad esame. Menziona successivamente i risultati di alcune analisi le quali hanno posto in evidenza i valori positivi caratterizzanti le banche popolari, comparate con le società per azioni, riguardo a trasparenza e resilienza; ulteriori riscontri positivi riguardano la rischiosità, la capitalizzazione e i risultati economici durante la crisi. Ulteriori specificità delle banche popolari sono riconducibili alla funzione anticiclica delle stesse, le quali nel corso della crisi hanno aumentato gli impieghi e la quota di mercato, denotando un alto livello di qualità del credito.

Passando a esprimere valutazioni più specifiche in merito ai contenuti del decreto-legge n. 3 del 2015, sottolinea la sussistenza di perplessità circa la costituzionalità della subordinazione dell'esercizio dell'attività bancaria in forma cooperativa di banca popolare a una determinata soglia dimensionale, anche tenuto conto della disparità di trattamento rispetto alle società cooperative non bancarie. Peraltro la stessa soglia dimensionale di 8 miliardi di attivo, oltre la quale è previsto l'obbligo della trasformazione in società per azioni, non appare suffragata da alcuna motivazione oggettiva; la soglia posta dal decreto-legge potrebbe inoltre ostacolare il consolidamento tra le banche popolari oppure indurre le medesime a contenere l'erogazione del credito. La trasformazione forzata in società per azioni è inoltre lesiva del legittimo affidamento dei soci che costituiscono l'azionariato diffuso delle banche popolari; un'ulteriore penalizzazione nei confronti dei soci è rappresentata dalla riformulazione dell'articolo 31 del testo unico bancario, tesa a sottrarre alla competenza assembleare operazioni e atti volti a modificare il modello adottato in via autonoma nell'esercizio dell'attività di impresa. Una restrizione dell'autonomia statutaria è inoltre riscontrabile nelle modifiche concernenti il numero di deleghe, che contraddicono le previsioni in materia di società cooperative recate dal codice civile. Dopo aver lamentato le possibili conseguenze del summenzionato decreto-legge rispetto agli imminenti adempimenti per le convocazioni assembleari e aver ricordato l'appello sottoscritto da numerosi economisti in difesa dell'attuale assetto delle banche popolari, conclude facendo presente la possibilità di ricorsi alla Corte costituzionale contro la disciplina recata dal provvedimento di riforma.

Il senatore Luigi MARINO (*AP (NCD-UDC)*) osserva la ristrettezza dei tempi di esame in Senato del decreto-legge sulle banche popolari, assegnato in prima lettura alla Camera dei deputati. Esprime quindi condivisione rispetto all'idea della legittimità del pluralismo delle forme giuridiche e delle dimensioni operative dei soggetti operanti nel mercato bancario e considera del tutto arbitrario associare la grande dimensione alla forma giuridica della società per azioni. Ritiene peraltro che le banche popolari, oltre a ribadire gli elementi positivi del loro specifico modello, dovrebbero opportunamente compiere uno sforzo nel senso di indicare soluzioni valide per superare le criticità presenti.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) lamenta l'impossibilità pratica per il Senato di dedicare un esame adeguato al decreto-legge n. 3, pur particolarmente rilevante per l'economia nazionale. Prende quindi atto dei rilievi relativi alla legittimità costituzionale del provvedimento e della possibilità di ricorsi alla Corte costituzionale, facendo presente il rischio che si possa determinare una situazione di incertezza per il settore. Esprime quindi perplessità rispetto alla soglia posta dal decreto-legge in termini di valori dell'attivo, in quanto possibile causa di scelte volte a impedire la crescita delle singole banche popolari.

Il senatore CANDIANI (*LN-Aut*) ritiene che, stante la mancanza di una visione d'insieme, il Governo, attraverso l'adozione di provvedimenti quali il decreto-legge n. 3, persegua obiettivi di immagine, prescindendo dal reale impatto economico. Sottolinea quindi il diritto delle banche popolari di ricorrere contro il provvedimento del Governo, in considerazione della mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza.

Il senatore FORNARO (*PD*) manifesta perplessità relativamente alla scelta di ricorrere allo strumento del decreto-legge riconoscendo che, essendo la riforma delle banche popolari oggetto di riflessione da lunga data, siano ormai maturi i tempi per un intervento sistematico. Manifesta inoltre dubbi circa la congruità della soglia posta a 8 miliardi di attivo, e, viceversa, osserva la scarsa compatibilità del voto capitario con la logica della quotazione in Borsa. Dopo essersi associato alle critiche relative all'esiguità dei tempi disponibili per la trattazione in Senato del decreto-legge n. 3, esprime un auspicio in ordine al miglioramento del testo, nel senso di consentire la crescita

dimensionale senza porre in dubbio la vocazione delle banche popolari al sostegno delle economie locali.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) pone un quesito sulla disciplina delle banche popolari in altri contesti europei.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) chiede delucidazioni sull'opportunità di porre la soglia di attivo che comporta l'obbligo di trasformazione a 30 miliardi. Osserva peraltro come, in mancanza di requisiti di necessità e urgenza, con l'emanazione del decreto-legge n. 3, il Governo abbia indebitamente esercitato la funzione legislativa.

Il presidente Mauro Maria MARINO pone un quesito in ordine alla possibilità di un dialogo delle banche popolari con il Governo al fine di giungere a soluzioni condivise per una proficua riforma del settore delle banche popolari. Lamenta quindi il fatto che il perdurare dell'esame del decreto-legge n. 3 presso la Camera dei deputati altera pesantemente la corretta dialettica fra istituzioni, peraltro in ordine a un provvedimento di particolare rilevanza, in quanto rappresenta un passaggio nella complessiva opera di adeguamento della disciplina del sistema bancario.

Il dottor SARTONI osserva la rilevanza dell'insieme delle banche popolari nell'ambito del sistema bancario italiano e paventa il rischio che la quotazione forzosa in Borsa stimoli operazioni di scalata con finalità speculative. Quanto alla soglia dimensionale, ritiene che il valore di 30 miliardi di attivi, già individuato ai fini della vigilanza della Banca centrale europea, sarebbe connotato da una maggiore oggettività.

Il dottor DE LUCIA LUMENO rileva le perplessità sollevate da autorevoli costituzionalisti in merito alla legittimità costituzionale del decreto-legge sulle banche popolari, tale da consentire, prevedibilmente, ricorsi alla Corte costituzionale. Conviene inoltre in relazione alla valenza della soglia posta a 30 miliardi, in quanto derivante da studi approfonditi, restando immotivata quella prescelta dal Governo in sede di redazione del decreto-legge n. 3. Dopo aver rammentato la diffusione a livello mondiale del modello della banca in forma di società cooperativa, rileva come il decreto-legge in via di conversione porterà alla trasformazione di soggetti che complessivamente rappresentano il 97 per cento della quota di mercato detenuta dalle banche popolari, con il risultato di porre fine di fatto all'esperienza di tale modello in Italia. Quanto al rischio di scalate, in particolare da parte di soggetti esteri, rammenta il divieto vigente in altri ordinamenti, ispirati alla tutela del risparmio in quanto bene nazionale. Conclude facendo presente l'alto livello di attenzione che alle banche cooperative è riservato dalle istituzioni politiche di altri Stati.

Il PRESIDENTE ringrazia gli auditi e li congeda. Avverte quindi che la documentazione acquisita nell'ambito dell'odierna procedura informativa sarà resa pubblicamente consultabile nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 24 MARZO 2015

193^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Zanetti

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giuseppe Vegas, presidente della Consob, accompagnato dal dottor Guido Stazi, dal dottor Giovanni Siciliano e dal dottor Gabriele Aulicino.

La seduta inizia alle ore 14,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti della CONSOB

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta dell'11 marzo.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione odierna.

Il dottor VEGAS ricorda gli esiti dell'*asset quality review* e degli *stress test* svolti nel 2014, con riferimento ai gruppi bancari italiani, i quali hanno evidenziato carenze patrimoniali, anche in forza della valutazione più rigorosa riservata alle esposizioni caratterizzanti in particolare il sistema bancario italiano. L'entrata in vigore del meccanismo unico di supervisione bancaria ha invece evidenziato la solidità strutturale del sistema bancario italiano, anche in considerazione delle operazioni di rafforzamento patrimoniale compiute da diversi istituti bancari. Dopo aver rilevato le possibilità di un più agevole accesso al mercato dei capitali derivante dalla trasformazione in società per azioni delle maggiori banche popolari, disposto dal decreto-legge n. 3 del 2015, richiama l'attenzione sulla rilevanza delle sofferenze su crediti quale elemento di debolezza strutturale. A tale proposito esprime alcune considerazioni sull'ipotesi di creazione di una *bad bank*, la quale può comportare conseguenze negative riguardo al rapporto debito/PIL a seguito di un eventuale intervento a carico del bilancio pubblico, così da rendere opportuna una riflessione su modelli alternativi, che potrebbero contemplare anche il ricorso a forme di garanzia pubblica.

Quanto al programma di acquisto di titoli pubblici da parte della Banca centrale europea rileva la possibilità di una riduzione dell'esposizione nei confronti del debito sovrano, con conseguente abbassamento dei costi della raccolta e aumento della liquidità disponibile per l'erogazione del credito, pur sussistendo perplessità in ordine alla rischiosità dei nuovi impieghi e alla persistente debolezza della domanda. Al fine di garantire la solidità e l'efficienza del sistema finanziario europeo appare necessaria una generale armonizzazione degli ordinamenti in materia civile, fallimentare e societaria, mentre, come indicato dalla Commissione europea, le imprese dovrebbero essere messe in grado di diversificare le proprie fonti di finanziamento, ricorrendo ai mercati di capitali: ciò comporterebbe tra l'altro l'adozione di un testo unico europeo sulla finanza e la centralizzazione delle funzioni di vigilanza.

Prosegue riassumendo le finalità e i contenuti della proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di separazione delle attività bancarie, che, per quanto riguarda le peculiarità del sistema bancario italiano, potrebbe indurre alla dismissione delle attività di *trading* a vantaggio di banche straniere, più sviluppate in tale settore, a causa di un'eccessiva crescita dei costi. Un ulteriore esito potrebbe consistere nel deprimere il ruolo dei mercati dei capitali come veicolo di finanziamento alle imprese.

Si sofferma successivamente sulla proposta di regolamento in materia di segnalazione e trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli, la quale non presenta particolari profili critici.

Il presidente Mauro Maria MARINO rileva l'ampiezza e l'interesse della relazione svolta dal presidente della Consob.

Il senatore FORNARO (*PD*) interviene rilevando criticamente la mancanza di certezze riguardo ai tempi di risposta dell'autorità di vigilanza europea per le misure di adeguamento dei coefficienti patrimoniali richieste dall'autorità medesima. Rileva inoltre l'interesse delle osservazioni svolte in relazione ai rischi riguardanti l'apertura ai mercati dei capitali in conseguenza all'adozione di un modello di separazione delle attività bancarie eccessivamente rigido.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) solleva dubbi in ordine alla reale efficacia dell'operazione di acquisto dei titoli della Banca centrale europea, in ragione della mancata condivisione del rischio, derivante dalla posizione delle autorità tedesche. Auspica, inoltre, riguardo alla separazione dei

modelli bancari, l'adozione di una linea condivisa a livello europeo, non appiattita sulle scelte compiute negli Stati Uniti.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) pone un quesito circa la possibilità di rafforzamento patrimoniale delle banche popolari in conseguenza dell'adozione del menzionato decreto-legge n. 3.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) richiama l'attenzione sulla rilevanza della trasparenza quale preconditione della crescita. A tale riguardo domanda una valutazione circa i fattori, riconducibili alla vigilanza piuttosto che alla normativa, che hanno favorito i recenti scandali riguardanti società quotate.

Il presidente Mauro Maria MARINO, facendo riferimento al disegno di legge di delegazione europea, attualmente all'esame del Senato, pone un quesito circa la disciplina degli obblighi di comunicazione in relazione alla quota di capitale detenuta.

Il dottor VEGAS osserva che la Banca centrale europea, in quanto istituzione di recente creazione, ricorre a procedure ancora spesso non formalizzate, senza peraltro cagionare particolari situazioni di disagio. Per quanto riguarda l'individuazione di canali di finanziamento alternativi al sistema bancario, ritiene imprescindibile la ricerca di un compromesso tra le diverse posizioni caratterizzanti le tradizioni europee, fatto salvo l'obiettivo di non disperdere le risorse altrimenti disponibili. Rileva poi l'utilità dell'operazione di acquisto di titoli da parte della Banca centrale europea, per quanto la disponibilità di liquidità rappresenti solamente uno dei diversi fattori necessari a stimolare la ripresa. Prosegue osservando come la disciplina recata dal decreto-legge n. 3 in materia di banche popolari consenta una maggiore apertura del sistema nel suo complesso agli investimenti potenziali, essendo oltretutto opportuno che le attuali maggiori banche popolari siano oggetto di una disciplina analoga a quella riguardante le società per azioni. Riconosce quindi la necessità della trasparenza, accanto alla stabilità, quale fattore indispensabile allo sviluppo di un'economia moderna, in quanto atta a favorire il ricorso al mercato dei capitali da parte del sistema imprenditoriale, mentre il comportamento della Consob in fase di vigilanza sulle società è stato riconosciuto corretto. Conclude mettendo in evidenza l'opportunità di individuare una soglia equilibrata, in riferimento agli obblighi di comunicazione, tenendo conto dell'esigenza di apertura ai mercati, ma anche dei fattori culturali propri della classe imprenditoriale italiana.

Il PRESIDENTE ringrazia i rappresentanti della Consob e li congeda. Avverte quindi che la documentazione acquisita nell'ambito dell'odierna procedura informativa sarà resa pubblicamente consultabile nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 2 APRILE 2015

198^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Alessandro Azzi, presidente di FEDERCASSE, accompagnato dal dottor Sergio Gatti, dal dottor Roberto Di Salvo e dalla dottoressa Claudia Benedetti, nonché il dottor Corrado Piazzalunga, presidente ASSILEA, accompagnato dal dottor Gianluca De Candia e dalla dottoressa Beatrice Tibuzzi.

La seduta inizia alle ore 11,10.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti di FEDERCASSE e di ASSILEA

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 24 marzo.

Dopo un intervento introduttivo del presidente Mauro Maria MARINO ha la parola l'avvocato AZZI, il quale esprime alcune considerazioni in merito ai caratteri dell'Unione bancaria europea, che presenta diversi aspetti positivi, a fronte tuttavia di dubbi, riconducibili alla definizione degli aggregati sui quali viene esercitata la vigilanza, ai criteri adottati ai fini dell'analisi approfondita del 2014 e all'adeguamento alla nuova normativa, con i conseguenti alti costi, particolarmente gravosi per gli istituti bancari di minori dimensioni.

Interviene quindi il dottor GATTI, che si sofferma in primo luogo sul recepimento di importanti direttive in materia bancaria, attualmente oggetto dei lavori parlamentari, sottolineando l'esigenza di tenere conto di un criterio di proporzionalità adeguato all'entità tipica delle banche di credito cooperativo. Ricorda peraltro come il regolamento n. 575/2013 (CRR) abbia comportato l'introduzione di un fattore di ponderazione maggiormente favorevole per i crediti destinate alle piccole e medie imprese, con effetti positivi rispetto alla disponibilità di capitale *tier 1*, mentre sono state apportate alcune modifiche alla normativa concernente il computo dei contributi al fondo unico di risoluzione e la gestione dei derivati. Si sofferma successivamente sulle differenze tra gli approcci dell'Unione europea e degli Stati Uniti nella fase di recepimento della disciplina di Basilea 3, in quanto solamente la seconda è caratterizzata dal riconoscimento della diversità dei soggetti destinatari, prevedendo diversi requisiti ai fini della vigilanza. Quanto al tema dei crediti deteriorati segnala l'esigenza di estrarre tali elementi dai bilanci delle banche, in considerazione delle specificità dimensionali delle banche di credito cooperativo.

L'avvocato AZZI fornisce successivamente alcuni dati indicativi della rilevante crescita del settore delle banche cooperative negli ultimi decenni e ritiene che nell'attuale fase storica sia opportuno procedere verso un processo di autoriforma del sistema del credito cooperativo. Le stesse banche di credito cooperativo sono impegnate nell'elaborazione di proposte atte a configurare ipotesi di riforma basate su processi di integrazione connessi all'individuazione di soggetti capogruppo costituiti in forma di società per azioni, pur tenendo conto della necessità di mantenere le caratteristiche fondamentali del credito cooperativo, quali il legame stretto con il territorio. Dà quindi conto più specificatamente di alcune linee di indirizzo che a suo giudizio dovrebbero contraddistinguere il processo riformatore, sottolineando i vantaggi derivanti dal possibile afflusso di nuovi capitali sul piano del rafforzamento patrimoniale.

Il presidente Mauro Maria MARINO segnala la disponibilità della Commissione ad approfondire, anche in raccordo con la Camera dei deputati e il Governo, le proposte che verranno formulate dalle banche di credito cooperativo allo scopo di riformare, rendendolo più efficiente, il sistema.

L'avvocato AZZI ringrazia il presidente Marino e manifesta l'intenzione a presentare quanto prima i risultati dell'ampio confronto in atto nell'ambito dell'associazione rappresentata.

Il senatore FORNARO (*PD*) manifesta apprezzamento riguardo alla consapevolezza della necessità di un adeguamento al quadro normativo europeo e all'evoluzione del mercato. Sottolinea l'importanza del tema di eccesso di regolamentazione riguardante il credito, con i conseguenti costi, che risultano particolarmente onerosi per le banche di piccole dimensioni e segnala la disponibilità del proprio Gruppo a favorire qualsiasi processo di modernizzazione della legislazione, tenuto conto degli obiettivi segnalati. Esprime alcune considerazioni anche a proposito dell'esigenza di un ripensamento di un sistema nel quale le banche popolari non trasformate in società per azioni avranno dimensioni paragonabili a quelle delle banche di credito cooperativo e rileva l'importanza dell'individuazione di modalità opportune per garantire l'afflusso di nuovi capitali, così da consentire significativi rafforzamenti patrimoniali e al contempo mantenere il tradizionale ruolo economico nei territori di riferimento, nell'ottica di una distinzione funzionale rispetto alle grandi banche.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) fa presente l'interesse della propria parte politica a partecipare attivamente al percorso di riforma del credito cooperativo.

Il senatore MOSCARDELLI (PD) ricorda l'importanza primaria del credito cooperativo quale componente delle economie locali e pone un quesito concernente le possibilità di conciliare il mantenimento di tale ruolo con il necessario rafforzamento patrimoniale e il conseguimento di maggiori livelli di efficienza per mezzo di significativi processi di aggregazione.

Il senatore Gianluca ROSSI (PD) rileva la serietà dell'approccio del sistema delle banche di credito cooperativo agli adeguamenti resi necessari dall'attuale contesto e sottolinea l'attenzione della propria forza politica rispetto al rafforzamento delle banche di prossimità territoriale, fondamentali per l'avvio della ripresa economica.

L'avvocato AZZI osserva come la regolamentazione del settore bancario sia diventata sempre più minuziosa e mutevole in seguito alla conclusione degli accordi Basilea, pur essendo possibile, come dimostrato dal caso americano, adottare approcci maggiormente flessibili e sostenibili. Ribadisce quindi le caratteristiche e le finalità del processo di riforma del credito cooperativo individuate nell'ambito di tale sistema, nel quale potrebbero essere chiamate a partecipare anche le stesse banche popolari non trasformate in società per azioni, mentre sottolinea la rilevanza di disporre di un assetto che consenta l'afflusso di capitali, con modalità tali da non consentire che le banche di credito cooperativo vengano snaturate rispetto alle loro tradizionali finalità. La stessa valutazione delle dimensioni dovrà essere rivista in funzione dell'adozione del sistema basato su una società capogruppo il cui capitale sarebbe detenuto dalle singole banche di credito cooperativo. I processi di integrazione possono oltretutto comportare il vantaggio di accompagnare nella crescita le imprese che si sviluppano, mantenendo quindi il legame con il territorio.

Il dottor GATTI segnala l'esigenza di individuare nuovi e adeguati parametri ai fini della vigilanza e sottolinea l'originalità delle soluzioni atte a rafforzare il credito cooperativo tramite mirati processi di integrazione.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e li congeda. Introduce quindi l'audizione dei rappresentanti di ASSILEA.

Il dottor PIAZZALUNGA presenta le caratteristiche fondamentali del settore del *leasing* in Italia, con particolare riferimento ai volumi di attività e al ruolo di supporto dell'economia reale e delle piccole e medie imprese. Dà quindi conto dell'attuale situazione del settore rispetto ai legami con il sistema bancario e la vigilanza. A tale riguardo considera maggiormente equo e funzionale alla ripresa dell'economia reale consentire alle aziende di *leasing* di usufruire delle risorse messe a disposizione dalla Banca centrale europea in termini di liquidità, anche considerate le alterazioni alla concorrenza dovute allo svolgimento di attività di *leasing* da parte di istituti bancari. Prosegue segnalando la rilevanza del problema dei crediti deteriorati, la quale richiede l'adozione di misure legislative volte a superare l'atipicità del contratto di *leasing*, tenuto conto che l'incertezza e la lunghezza che contraddistinguono le procedure di recupero dei crediti costituiscono causa di un grave freno al settore, anche in considerazione del rapido deterioramento degli attivi rappresentati dai beni materiali (oggetto dei contratti di *leasing*), i quali potrebbero tra l'altro essere proficuamente reimmessi nel sistema produttivo.

Il presidente Mauro Maria MARINO segnala l'interesse dei temi oggetto dell'intervento del dottor Piazzalunga, specie per quanto riguarda le possibilità di un'interlocuzione volta al superamento delle criticità segnalate.

Interviene quindi brevemente il dottor DE CANDIA, segnalando la prossima presentazione del rapporto annuale sul *leasing*.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'odierna procedura informativa. Avverte infine che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,40.

MARTEDÌ 14 APRILE 2015

201ª Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Gianluca Garbi, amministratore delegato di Banca Sistema, accompagnato dall'avvocato Marco Pompeo.

La seduta inizia alle ore 15.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti di Banca Sistema

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 2 aprile.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'odierna audizione.

Ha quindi la parola il dottor GARBI, il quale si sofferma innanzitutto su taluni effetti della disciplina riguardante i ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, la quale attualmente prevede interessi di mora talmente elevati da rappresentare in concreto una forma di investimento particolarmente appetibile, con conseguenti rischi per la sostenibilità finanziaria delle amministrazioni pubbliche debitorie. Prosegue esprimendo considerazioni circa la ponderazione ai fini dei requisiti patrimoniali bancari dei crediti nel settore sanitario, la quale risente dell'incertezza riguardo la natura giuridica delle aziende sanitarie locali; a suo parere, tali enti dovrebbero essere con maggiore certezza ricondotti nell'ambito delle amministrazioni regionali di riferimento. Esprime quindi una valutazione sfavorevole rispetto ipotesi di equiparazione del regime dei crediti scaduti delle pubbliche amministrazioni a quello dei soggetti privati, dovendosi piuttosto tenere in considerazione la specificità del settore pubblico. Si sofferma infine sugli effetti della regolazione di Basilea III in materia bancaria in riferimento al fattore della leva finanziaria, mettendo in evidenza l'opportunità di escludere dal calcolo della stessa i titoli di Stato a breve termine, i quali sono attualmente acquistati in maniera preponderante dal sistema bancario e finanziario.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) pone un quesito rispetto al rischio di un ulteriore peggioramento nei tempi di pagamento della pubblica Amministrazione in conseguenza di un eventuale alleggerimento della disciplina sugli interessi di mora applicati alle pubbliche amministrazioni, emanata ai fini di deterrenza rispetto a ritardi esorbitanti.

Il senatore FORNARO (*PD*) chiede una valutazione in merito ai risultati delle misure adottate al fine di abbreviare i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, nonché sulle conseguenze di una definizione della natura giuridica delle aziende sanitarie locali, tenuto conto della delicatezza della questione, anche per gli effetti finanziari.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) chiede se Banca Sistema svolga attività bancarie rivolte all'utenza comune.

Il presidente Mauro Maria MARINO rimarca l'interesse e l'utilità del contributo offerto dai rappresentanti di Banca Sistema.

Il dottor GARBI osserva come i costi praticati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni siano sensibilmente influenzati dagli abituali tempi di pagamento, di cui i fornitori stessi sono normalmente a conoscenza. Rileva quindi come l'applicazione di interessi di mora, in sé giustificata, non debba in ogni caso comportare il rischio di dissesti della pubblica Amministrazione, anche a fronte del potenziale sviluppo di un mercato degli interessi a carico di soggetti pubblici, al quale peraltro sembrati interessati gruppi finanziari a fini speculativi. Auspica quindi un chiarimento normativo circa il rapporto tra le aziende sanitarie locali e le Regioni riguardo

alla garanzia dei debiti del settore sanitario, altrimenti esposto a rischio teorico di fallimenti. Rileva poi l'effettiva diminuzione dei tempi medi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, i quali non risultano tuttavia rappresentativi di una realtà notevolmente variegata. Si sofferma successivamente sul tema della certificazione dei crediti, che, per quanto condivisibile, comporta effetti distorsivi, stante l'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono le pubbliche amministrazioni per negare la certificazione, con il risultato che una quota minoritaria dei crediti risulta certificata. Dà conto infine dell'attività di banca commerciale svolta da Banca Sistema, la quale contempla solo rapporti di conto corrente *on line* ed erogazione di credito a piccole e medie imprese.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'odierna procedura informativa. Avverte infine che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,45.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 15 APRILE 2015
202^a Seduta (antimeridiana)
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Giuseppe Guzzetti, presidente dell'ACRI.

La seduta inizia alle ore 8,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti dell'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio S.p.A. (ACRI)

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta di ieri.

Dopo un intervento introduttivo del presidente Mauro Maria MARINO ha la parola l'avvocato GUZZETTI, il quale riepiloga le caratteristiche salienti del sistema bancario italiano, con particolare riferimento al ruolo delle Casse di risparmio, a partire dalla situazione precedente le riforme degli anni Novanta, mette in rilievo l'evoluzione del quadro normativo e gli adeguamenti del sistema bancario alle nuove esigenze rappresentate dall'apertura alla concorrenza internazionale, con specifico riferimento al ruolo delle Fondazioni bancarie. Si sofferma in particolare sui processi di aggregazione che hanno interessato le maggiori Casse di risparmio, proseguite nella fase della crisi finanziaria iniziata nel 2008, la quale ha comportato l'esigenza di operazioni di rafforzamento patrimoniale. Dopo aver fatto cenno alle peculiarità del caso del Monte dei Paschi di Siena osserva i principali principi alla base della riforma configurata dalla legge Ciampi (n. 461 del 1998), quali la natura privatistica delle Fondazioni di origine bancaria, l'autonomia statutaria e gestionale, i fini degli impieghi del patrimonio e la funzione di vigilanza attribuita al Ministero competente. Prosegue menzionando, quali caratteristiche positive dell'attuale disciplina, la diversificazione delle operazioni erogative, il divieto di compiere operazioni di carattere speculativo e di contrarre debito, mentre nella costituzione degli organi gestionali è particolarmente rilevante la separazione dall'ambito politico. Rammenta inoltre come, diversamente da quanto avvenuto in altri Stati

membri dell'Unione europea, non sia stato impiegato capitale pubblico per operazioni di rafforzamento patrimoniale nel settore bancario.

Conclude esponendo i termini del Protocollo di intesa tra l'ACRI e il Ministero dell'economia e delle finanze per un'autoriforma del sistema ai fini di una sempre più solida e stabile attività di gestione dei patrimoni ed di erogazione di risorse ai comparti interessati dagli interventi delle Fondazioni.

Dopo alcune osservazioni del presidente Mauro Maria MARINO circa la capacità di affrontare i processi di riforma resi necessari dal mutare del contesto, ha la parola il senatore FORNARO (PD), il quale chiede una valutazione in merito al possibile ruolo delle Fondazioni di origine bancaria nell'ambito della trasformazione delle principali banche popolari in società per azioni e nella prevedibile riforma del sistema del credito cooperativo.

Il senatore CARRARO (FI-PdL XVII) esprime alcune osservazioni riguardanti l'opportunità di una revisione degli assetti delle fondazioni, con particolare riferimento alla necessità di ricambi nelle posizioni di vertice.

Il senatore MOLINARI (Misto) divide le valutazioni del senatore Carraro, aggiungendo una considerazione sul livello eccessivo delle remunerazioni a favore delle figure apicali. Chiede inoltre un giudizio sulla possibilità di separazione del modello di banca commerciale dal modello di banca d'affari.

L'avvocato GUZZETTI, nel ricordare come le fondazioni di origine bancaria siano tenute a operare secondo i criteri di diversificazione e di redditività, ritiene che non si possa prevedere alcuna operazione di investimento nelle banche di credito cooperativo, mentre tale opzione non può essere esclusa in riferimento alla riforma delle banche popolari. Prosegue rilevando che gli incarichi nelle fondazioni sono soggetti al limite di due mandati, per cui entro pochi anni avverrà un ricambio completo, e che le stesse remunerazioni sono ormai sottoposte a misure di moderazione analoghe a quelle adottate per il settore pubblico. Conclude osservando l'utilità di una separazione dei modelli bancari, quale presupposto necessario a evitare ulteriori crisi sistemiche.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia l'avvocato Guzzetti e dichiara conclusa l'odierna procedura informativa. Avverte infine che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 21 APRILE 2015

205^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Michele Calzolari, presidente di Assosim, accompagnato dal dottor Gianluigi Gugliotta e dal dottor Andrea Alessandrelli; il professor Umberto Filotto, segretario generale di Assofin, accompagnato dalla dottoressa Cinzia Morrone e il dottor Victor Massiah, amministratore delegato di UBI Banca.

La seduta inizia alle ore 14,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti di Assosim, di Assofin e di UBI Banca

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 15 aprile.

Dopo un'introduzione del presidente Mauro Maria MARINO, il dottor CALZOLARI espone brevemente le caratteristiche di Assosim, passando quindi a esporre alcuni elementi critici riguardanti la disciplina europea dei mercati finanziari, la quale comporta maggiori costi a carico della relativa industria. I costi delle attività necessarie all'adeguamento alla normativa europea risultano eccessivi soprattutto per i soggetti di minori dimensioni, particolarmente diffusi in Italia. Osserva inoltre come la scarsa disponibilità di risorse per il credito debba costituire lo spunto per la creazione di un mercato dei capitali idoneo a soddisfare le esigenze finanziarie delle piccole e medie imprese. Si sofferma poi sulla proposta di cui al Rapporto Liikanen, notando l'opportunità di configurare un modello di banca specializzata nel credito alle imprese, senza dare luogo a penalizzanti rigidità.

Ha quindi la parola il dottor GUGLIOTTA, il quale esprime considerazioni circa la possibilità di differenziare le attività di *trading* proprietario dalle altre attività sui mercati, nell'ottica di andare oltre le rigidità di cui alla proposta Liikanen e di garantire in particolare l'accesso alla liquidità nell'ambito dei singoli gruppi bancari.

Il dottor ALESSANDRELLI dà conto dei rischi relativi alla liquidità correlabile all'applicazione della disciplina in materia di requisiti patrimoniali delle banche, qualora venisse meno l'impegno attualmente profuso dalla Banca centrale europea. Mette a tale proposito in rilievo i temi connessi alla detenzione di titoli di Stato e alla loro valutazione ai fini del rispetto dei requisiti stessi soprattutto per le banche italiane.

Il presidente Mauro Maria MARINO sottolinea l'interesse degli spunti forniti.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) chiede delucidazioni in merito agli effetti delle perdite derivanti dall'attività di *trading* di alcune banche, nonché in materia di separazione tra la banca commerciale e la banca d'affari, in relazione agli assetti societari.

Il senatore FORNARO (*PD*) chiede una valutazione sul modello della *bad bank*, con particolare riferimento alla possibilità di un impegno pubblico in tal senso.

Il dottor ALESSANDRELLI rileva come le perdite dovute ad attività di *trading*, nell'ambito del sistema italiano, siano del tutto insignificanti, mentre maggiore preoccupazione destano i crediti deteriorati.

Il dottor GUGLIOTTA si sofferma sulla descrizione di un modello nel quale le attività di *trading* sono affidate a un soggetto ben determinato nell'ambito di un gruppo, con la possibilità di conseguire vantaggi in termini di creazione di professionalità adeguate e di gestione delle situazioni di crisi.

Il dottor CALZOLARI ritiene che lo sviluppo di un efficiente mercato delle cartolarizzazioni sia preferibile alla *bad bank*; in tale ottica l'entità dell'impegno pubblico andrebbe valutata attentamente, stante la possibilità di ottenere risorse adeguate dal mercato stesso.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia i rappresentanti di Assosim e introduce l'audizione di Assofin.

Il professor FILOTTO si sofferma sulle attività svolte dagli associati ad Assofin, concentrate prevalentemente sul credito al consumo e dei mutui immobiliari alle famiglie segnalando quindi il riscontro dei primi segnali di inversione di tendenza dopo diversi anni di crisi in tali settori. Fornisce quindi una serie di dati relativi al credito al consumo e ai mutui immobiliari. Prosegue facendo riferimento alle intese stipulate con le associazioni dei consumatori, anche al fine di configurare percorso di educazione finanziaria. Formula successivamente alcune proposte funzionali allo sviluppo del settore, riguardanti l'opportunità di una revisione della disciplina dell'imposta di bollo sui contratti di credito al consumo e di cessione del quinto della retribuzione. Esprime quindi alcune preoccupazioni in ordine alle possibili conseguenze sul credito alle imprese in conseguenza dei criteri adottati per la valutazione delle banche definiti in sede europea. Si esprime quindi criticamente circa la preclusione dell'accesso al TLTRO per i soggetti non bancari

erogatori di credito soggetti a vigilanza, con il risultato di sottrarre una quota della liquidità potenziale all'economia reale.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia i rappresentanti di Assofin e introduce l'audizione di UBI Banca.

Il dottor MASSIAH rileva che la disciplina europea e internazionale attribuisce particolare importanza al patrimonio bancario ai fini della valutazione del rischio e dà conto di alcune caratteristiche salienti di tale assetto con particolare riferimento alla questione dei *ratio* patrimoniali e alla composizione di attività e passività, mettendo in evidenza gli effetti sul mercato della normativa vigente. A tale proposito osserva l'opportunità di una riflessione sul meccanismo di *bail-in*, che rischia di scoraggiare l'apporto dei piccoli investitori e di rendere meno stabile il sistema bancario. In merito alla proposta di separazione dei modelli di banca, di cui al Rapporto Liikanen, osserva che misure in tal senso non avrebbero impatti significativi sul sistema bancario italiano, già prevalentemente orientato alle tradizionali attività commerciali. Si sofferma infine su una valutazione complessiva e più generale degli effetti sia dei crescenti requisiti patrimoniali richiesti alle banche sia del meccanismo di risoluzione delle crisi: si tratta di misure che rischiano di ridurre la già debole redditività del settore bancario che, di per sé, in assenza di un'inversione decisa di tendenza, rende piuttosto fragile il sistema in generale. Viceversa, ritiene urgente affrontare la questione dei crediti in sofferenza: formula proposte di riforma riguardanti la riduzione del periodo di deducibilità delle rettifiche sui crediti e la riforma delle procedure concorsuali, con particolare riferimento alla riduzione dei tempi di escussione delle garanzie reali.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il dottor Massiah per gli spunti di riflessione proposti e dichiara chiusa l'odierna audizione. Avverte inoltre che la documentazione acquisita sarà resa pubblica sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

FINANZE E TESORO (6^a)
MERCOLEDÌ 22 APRILE 2015
206^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il governatore della Banca d'Italia dottor Ignazio Visco, accompagnato dal dottor Carmelo Barbagallo e dal dottor Gian Luca Trequattrini.

La seduta inizia alle ore 14,25.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione del Governatore della Banca d'Italia

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta di ieri.

Dopo un'introduzione del presidente Mauro Maria MARINO ha la parola il dottor VISCO, il quale svolge alcune considerazioni preliminari, rilevando gli effetti negativi sui bilanci bancari della perdurante crisi economica. Si sofferma quindi sul Meccanismo di vigilanza unico sulle banche dell'area euro, che, operativo dal 4 novembre 2014, è volto in primo luogo a superare le distorsioni riconducibili ai diversi approcci all'attività di vigilanza; in tale ambito riveste particolare

importanza lo sforzo della Banca d'Italia volto al potenziamento delle proprie capacità di analisi e risorse organizzative, mentre nell'ambito del processo di revisione e valutazione prudenziale rileva la necessità di contemperare diverse esigenze ai fini della quantificazione dei presidi di capitale richiesti.

Quanto al Meccanismo di risoluzione unico, volto alla gestione delle crisi bancarie, pone in evidenza la previsione di un fondo di risoluzione unico, alimentato dai contributi progressivamente mutualizzati versati dalle banche. Prosegue illustrando le attività in corso finalizzate alla piena operatività del Meccanismo, nonché le implicazioni del coinvolgimento di Commissione e Consiglio in quanto istituzioni dell'Unione europea. Dà inoltre conto degli strumenti di risoluzione individuati, tra i quali spicca l'innovativo principio del *bail-in*.

Si esprime poi in relazione alla proposta di regolamento della Commissione europea volta a introdurre forme di separazione fra le attività di banca commerciale e le attività di banca di investimento, ponendo poi in evidenza la centralità dell'elemento rappresentato dalla vigilanza; ulteriori considerazioni concernono l'opportunità di approfondire la prospettiva concernente l'individuazione di fonti di finanziamento dell'economia reale alternative al credito, oggetto anche del recente libro verde sull'Unione del mercato dei capitali.

Si sofferma successivamente sulla questione del recepimento nell'ordinamento italiano della normativa europea, notando in primo luogo che la risposta regolamentare alla crisi finanziaria è stata intensa e che gli obiettivi tradizionali della vigilanza micro-prudenziale se ne sono aggiunti altri, i quali necessitano di nuovi poteri e di strumenti efficaci, così da raggiungere un livello di armonizzazione molto più elevato rispetto al passato tramite regolamenti europei e direttive spesso molto dettagliate; a restringere ulteriormente i margini di discrezionalità degli Stati membri vi sono, inoltre, gli atti delegati della Commissione europea, nonché le norme tecniche e le linee guida dell'Autorità bancaria europea (EBA).

La direttiva CRD IV avrebbe dovuto essere recepita entro il 1° gennaio 2014 per attuare, insieme al connesso regolamento CRR, la riforma della disciplina prudenziale elaborata in risposta alla crisi. Solo nelle scorse settimane, dopo il rilascio dei pareri delle Commissioni parlamentari, si stanno concludendo i lavori per l'emanazione del decreto legislativo che contiene le modifiche ai testi unici bancario e della finanza. Una volta emanato il decreto legislativo, il recepimento della direttiva non sarà comunque completo: su alcuni ambiti sono previsti decreti di attuazione di competenza del Ministero dell'economia.

Il ritardo ha ripercussioni rilevanti: le lacune più importanti riguardano i poteri d'intervento e sanzionatori di cui la Banca d'Italia dispone. Ricorre innanzitutto un'asimmetria riguardo al potere di rimuovere gli esponenti aziendali allorquando la loro permanenza in carica sia di pregiudizio alla sana e prudente gestione dell'intermediario: mentre la BCE può già esercitare questo potere nei confronti delle banche maggiori, la Banca d'Italia non ne dispone ancora per le altre. Inoltre, in mancanza di recepimento, non può essere applicato il nuovo sistema sanzionatorio richiesto dalla CRD IV.

Un altro caso di ritardo, prosegue l'oratore, riguarda le modifiche al Testo unico bancario necessarie per tenere conto della ripartizione dei compiti tra autorità nazionali e BCE introdotta con il Meccanismo di vigilanza unico. A tal fine è auspicabile che si proceda con celerità all'approvazione della delega prevista nel disegno di legge di delegazione europea 2014. Lo stesso disegno di legge contiene anche la delega per l'attuazione della direttiva BRRD, il cui termine di recepimento è scaduto il 31 dicembre scorso. Il ritardo nell'attuazione impedisce all'Italia di applicare la nuova disciplina europea. L'indisponibilità dei nuovi strumenti di risoluzione potrebbe rendere problematica la gestione di eventuali dissesti con le procedure vigenti. Una rapida approvazione della delega all'esame delle Camere, che identifica nella Banca d'Italia l'autorità di risoluzione è necessaria per partecipare pienamente ai lavori in materia attualmente svolti a livello europeo.

Mancano, infine, iniziative legislative volte a costituire o individuare un'autorità nazionale macroprudenziale. Ciò è richiesto da una raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico del 2011, che avrebbe dovuto essere recepita entro la metà del 2013. Benché in Italia il

mandato delle autorità di vigilanza sui singoli comparti del settore finanziario comprenda anche una dimensione macroprudenziale, manca un'autorità o un comitato con poteri di coordinamento e intervento su tutte le componenti del sistema. In particolare, negli scorsi due anni la Banca d'Italia ha esaminato, assieme al Ministero dell'economia e delle finanze e alle altre autorità di settore, un'ipotesi di intervento legislativo, incentrata sulla costituzione di un Comitato composto dalle autorità interessate e presieduto dal Governatore della Banca d'Italia.

In conclusione, lunghi tempi per la trasposizione delle regole europee nell'ordinamento nazionale ostacolano l'impegno e la partecipazione attiva del Paese al processo di integrazione finanziaria europea; possono incidere sulla stessa credibilità dell'azione, soprattutto ora che il confronto con gli altri sistemi europei diventa serrato e spesso espongono il Paese a procedure di infrazione. Conclude auspicando, in futuro, un maggior coinvolgimento degli organi istituzionali fin dalla fase di negoziazione, per contribuire ad attenuare tali problemi e a meglio considerare le specificità del sistema finanziario italiano.

La senatrice GUERRA (PD), anche in qualità di relatrice presso la 14^a Commissione sul disegno di legge di delegazione europea 2015, prendendo atto dei rilievi espressi dal Governatore, rimarca come la Commissione abbia dovuto affrontare un problema di coordinamento legislativo derivante dal sovrapporsi di norme delegate in attuazione della Legge europea del 2014 e principi di delega contenuti nel disegno di legge in itinere su materie certamente complesse e delicate comprendenti anche le funzioni delle diverse autorità di vigilanza operanti in Italia. D'altro canto, anche la divergente opinione tra la Consob e la Banca d'Italia circa le rispettive sfere di competenza, pur in presenza di una ripartizione per finalità, può aver determinato delle incertezze nel legislatore. D'altro canto, sulla mancata indicazione dell'autorità nazionale di risoluzione, anche la Commissione 14^a del Senato ha approvato uno strumento di indirizzo al Governo per risolvere la questione sollevata dall'audit, ritenendo quindi essenziale dare un ruolo e una certezza normativa per l'attività della autorità di vigilanza nazionale.

Il senatore FORNARO (PD) chiede di approfondire gli effetti della vigilanza europea rispetto alla possibile evoluzione del sistema bancario italiano, dopo la recente riforma della *governance* delle banche popolari. Per quanto riguarda gli *stress test*, chiede una valutazione circa la questione, emersa in numerose audizioni, relativa alla diversa valutazione del rischio di differenti prodotti e *asset* delle banche, che ha sostanzialmente penalizzato le banche italiane, richiedendo ad esse maggiori misure di patrimonializzazione. Chiede poi di conoscere la valutazione della Banca d'Italia circa i progetti volti a ridurre il volume delle sofferenze e dei crediti deteriorati, anche attraverso un veicolo dedicato quale la *bad bank*.

La senatrice RICCHIUTI (PD) chiede se il contributo delle singole banche al Fondo unico di garanzia dei depositi sia correlato alle diverse scelte gestionali degli istituti di credito e quindi finalizzato a scoraggiare l'uso di strumenti finanziari strutturati e dei derivati.

Interviene quindi il senatore VACCIANO (Misto), il quale ricorda che il Governo ha preannunciato uno specifico intervento per affrontare la questione dei crediti deteriorati e riepiloga le diverse opzioni emerse nel corso dell'indagine conoscitiva. Chiede quindi l'opinione del Governatore circa la natura dello strumento che potrà essere messo in campo se a carattere universale e permanente oppure destinato a determinati soggetti e limitato nel tempo. Chiede inoltre di conoscere quali sono gli effetti sull'economia nazionale del *quantitative easing*. Sui progetti di separazione tra banche tradizionali e banche d'affari, dopo aver ricordato il parere espresso dalla BCE sul progetto comunitario, ne sintetizza i contenuti osservando che alcune elementi critici affrontati dal Governatore trovano risposte in tale documento, mentre su altri aspetti, come ad esempio l'esclusione dei debiti sovrani e delle banche di piccole dimensioni, la BCE esprime un'opinione meritevole di approfondimento.

La senatrice BOTTICI (M5S) non giudica fondata l'accusa circa il ritardo del recepimento delle direttive europee in tema di vigilanza bancaria, richiamando, invece, la responsabilità della Banca d'Italia per le carenze nell'attività di vigilanza sulla Banca Monte Paschi di Siena. Atteso che il

bilancio di tale istituto di credito per il 2014 presenta ancora perdite ingenti, chiede di sapere se la Banca d'Italia intende commissariare la banca ovvero limitarsi a vigilare sulla stessa.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) chiede informazioni sul processo di dismissione delle quote della Banca d'Italia detenute dai soggetti privati.

Il governatore VISCO puntualizza che non è in atto alcun processo di privatizzazione della Banca d'Italia, riepilogando i termini del decreto-legge che ha fissato il valore delle quote detenute, la procedura di dismissione, la ripartizione dei dividendi gli importi della componente devoluta all'erario nonché delle imposte sugli utili. L'assetto che è derivato da tale intervento, prosegue l'audit, condivisibile o meno, non è un assetto di stampo privatistico e conferma che il patrimonio della Banca d'Italia è un valore del Paese. Ricorda, inoltre, che il superamento dei limiti previsti alla detenzione delle quote impone comunque la dismissione, secondo tempi definiti, alle due banche che si trovano in tale condizione, ma questo non intacca minimamente la piena autonomia e indipendenza dell'Istituto sulle funzioni di vigilanza e di politica monetaria. Le quote potranno essere acquisite dalle banche che oggi non ne detengono, ovvero da investitori istituzionali che puntano su investimenti a lungo termine. Per quanto riguarda il Monte dei Paschi di Siena respinge ogni addebito sulla qualità e tempestività della vigilanza, ricordando come gli atti acquisiti siano stati trasmessi come previsto dalla legge all'autorità giudiziaria. Per l'attuale attività della banca, ricorda che essa è sottoposta come altre banche italiane alla vigilanza della BCE, che si realizza concretamente sull'attività di controllo condotta dagli ispettori della Banca centrale nazionale. Certamente per il passato, nei due casi specifici, è stato necessario valutare gli effetti negativi di scelte rivelatesi sbagliate, ma, nel complesso, il sistema bancario italiano ha reagito alla crisi impegnando risorse pubbliche (peraltro non a fondo perduto) per volumi enormemente inferiori a quelli messi in campo da altri paesi europei. Per quanto riguarda invece i crediti deteriorati, il cui accumulo negli anni della crisi finanziaria ed economica va ascritto anche ad esternalità negative che hanno pesantemente inciso sui bilanci, esprime il proprio favore per un intervento pubblico rivolto alla generalità dei soggetti nel rispetto della disciplina degli aiuti di Stato, allo scopo di restituire al sistema bancario la capacità di erogare credito a sostegno dell'economia. Sugli interventi a sostegno della liquidità adottati dalla Banca centrale europea ritiene che essi vadano nella giusta direzione e che gli effetti si manifesteranno nel tempo. Per quanto riguarda poi le questioni relative alla valutazione dei titoli di debito sovrano nel contesto dei progetti di separazione tra banca d'affari e banca commerciale, fa presente che il dibattito, anche all'interno delle istituzioni comunitarie e nel comitato di Basilea, si presenta complesso e con differenti punti di vista. Rimarca poi che il contributo che saranno chiamate a versare le banche per la costituzione del Fondo di garanzia sarà uguale per tutte le banche; fa presente, peraltro, che pur considerando l'ampio periodo di implementazione previsto, esiste il rischio che le risorse a disposizione non siano adeguate.

Afferma quindi che gli *stress test* siano stati operati adottando una diversa valutazione del rischio per i debiti commerciali, con un esito quindi differenziato tra le banche di altri paesi e quelle italiane che svolgono prevalentemente l'attività commerciale; conferma quindi che una maggiore richiesta di patrimonializzazione, ha conseguentemente ridotto il credito erogabile. Per quanto riguarda invece le trasformazioni in atto del sistema bancario italiano e i possibili processi di aggregazione e fusione, dopo aver ricordato che per le banche di maggiori dimensioni il riferimento è la BCE, giudica importante che la valutazione di tali processi avvenga in maniera trasparente. Ritiene comunque infondate le preoccupazioni di *take over* ostili o di modifica radicale degli assetti proprietari a favore di gruppi stranieri. Da ultimo, per quanto riguarda la indicazione dell'autorità nazionale della risoluzione delle crisi, rimarca come il ritardo accumulato indebolisca la credibilità del Paese facendo presente, peraltro, che la Consob e la Banca d'Italia operano in stretto coordinamento negli organismi deputati.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il dottor Visco per gli spunti di riflessione proposti e dichiara chiusa l'odierna audizione. Avverte inoltre che la documentazione acquisita sarà resa pubblica sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 5 MAGGIO 2015
209^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Pier Carlo Padoan, ministro dell'economia e delle finanze, accompagnato dal dottor Francesco Alfonso.

La seduta inizia alle ore 14,15.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione del Ministro dell'economia e delle finanze

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 22 aprile.

Il presidente Mauro Maria MARINO sintetizza i punti salienti dell'indagine conoscitiva facendo presente che per quanto riguarda il progetto di introdurre disposizioni volte a separare, in misure più o meno incisive, l'attività bancaria tradizionale da quella definibile *latu sensu* finanziaria, è emersa con una certa nettezza, da un lato la sostanziale inefficacia di misure rivolte all'ordinamento interno, dall'altro, la consapevolezza che anche in sede europea il processo non sembra essere così robusto come nelle premesse di qualche mese fa. D'altro canto, il sistema bancario italiano si caratterizza per una prevalente e maggioritaria attività di stampo tradizionale, che ha costituito anche il suo punto di forza nella crisi finanziaria. Ritiene che proprio questo aspetto possa rendere più agevole una minima limitazione, restando fermo l'obiettivo che l'attività speculativa non può mettere a repentaglio la stabilità del singolo istituto e del sistema.

La Commissione ha valutato, anche con aspetti critici, il meccanismo di vigilanza europea, con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli strumenti utilizzati dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione. Nonostante le banche italiane abbiano superato gli *stress test*, è apparso evidente lo squilibrio della valutazione indotto anche da scelte tecniche: una su tutte il peso attribuito in termini di requisiti di patrimonializzazione ai titoli di debito sovrano che hanno oggettivamente penalizzato le banche nazionali.

Il Presidente prosegue affermando che il sistema bancario italiano, cui sono state indirizzate risorse pubbliche largamente inferiori rispetto ai *partner* europei, vive una delicata stagione di trasformazione del quadro complessivo, alla quale contribuisce certamente la nuova configurazione giuridica delle più importanti banche popolari.

Le prospettive del sistema sono appesantite certamente dall'accumulo di crediti deteriorati, causati dalle difficoltà dei prenditori, sia imprese che famiglie. La stretta creditizia, ancorché forse in allentamento, è il fattore di maggiore ostacolo della ripresa economica italiana: è emerso con chiarezza dalle audizioni che il nodo centrale dei prossimi mesi è rappresentato da un intervento volto a ridare energia e solidità all'attività creditizia. Da un lato, c'è una richiesta molto sostenuta di interventi che riducano i tempi e semplifichino le procedure di recupero dei crediti: si tratta di una riforma "a costo zero", ma dal chiaro e indiscutibile impatto positivo sui conti delle banche e quindi sulla loro capacità di smobilizzare i crediti e di riattivare linee di finanziamento. In alternativa, come a tutti noto, viene proposta la costituzione di un veicolo speciale cui conferire i crediti deteriorati, "ripulendo i bilanci" delle banche e restituendo ad esse un margine di manovra che oggi è piuttosto ristretto.

Conclude ringraziando il Ministro, certo che il suo intervento potrà dare delle indicazioni utili per la discussione odierna e per la definizione del documento conclusivo dell'indagine.

Il ministro PADOAN ricorda in premessa la rapidità con la quale le istituzioni europee hanno dato vita alla complessa architettura dell'unione bancaria, frutto della volontà politica di fare tesoro della lezione della crisi finanziaria e nella consapevolezza di dover dotare l'ordinamento bancario di strumenti in grado di garantire la stabilità sistemica, l'unitarietà della risoluzione delle crisi per le banche di maggiori dimensioni e la certezza dei depositanti. Dopo aver dato conto dei progressi e delle realizzazioni di tale processo, fa riferimento alla necessità di proseguire tale cammino, insistendo sulla rilevanza strategica della creazione di un ambiente giuridico e istituzionale in grado di consentire alle banche di operare in una condizione armonizzata e coerente con gli obiettivi di piena concorrenza. D'altro canto, i ritardi rispetto alla realizzazione dell'unione bancaria consistono in uno stallo politico rispetto alla mutualizzazione delle risorse da parte di alcuni Stati membri. Dopo aver fatto cenno alle misure di recepimento di primo e secondo livello delle direttive relative alla patrimonializzazione, all'attività degli enti creditizi e alla risoluzione delle crisi, assicura che il Governo opera, in tutti i contesti, affinché siano realizzate pienamente le condizioni di concorrenzialità, sottolineando il valore strategico di tale obiettivo, pena un malfunzionamento dell'intera costruzione. In tema di valutazione approfondita dei requisiti patrimoniali delle banche condotta dalle autorità di vigilanza, osserva che la traduzione mediatica dell'esito di tale esercizio è stata piuttosto fuorviante, dovendosi invece registrare un risultato certamente confortante per il sistema bancario italiano complessivamente inteso. D'altro canto, il lungo periodo di recessione che ha colpito l'economia nazionale non poteva non riflettersi sui bilanci delle banche, ma ormai si può considerare avviato un processo di rafforzamento patrimoniale. A suo parere, infatti, le richieste patrimoniali delle autorità di vigilanza potranno essere soddisfatte dalle banche, con un livello adeguato di patrimonializzazione e di capitale, per fare fronte ad eventuali condizioni di instabilità. E tuttavia, continua il Ministro, si tratta di un processo graduale che va modulato rispetto alle condizioni economiche del Paese. Tale ultima osservazione rappresenta un punto di vista che il Governo ha trasmesso e sollecitato nelle sedi comunitarie affinché esso sia correttamente percepito e condiviso.

Un'ulteriore questione concerne il valore dei titoli di debito pubblico detenuti dalle banche, nella consapevolezza che l'unione bancaria abbia tratto origine dalla volontà di spezzare il circolo vizioso tra instabilità finanziaria delle banche e gestione del rischio sovrano. Attualmente si confrontano due opzioni, l'una volta a limitare rigidamente la detenzione di titoli di Stato, ai fini di una diversificazione del rischio, l'altra di maggiore attenzione alle connessioni esistenti, sempre nell'ottica di una graduale transizione verso nuovi equilibri. Per quanto riguarda, invece, il meccanismo unico di risoluzione delle crisi, il Ministro sottolinea che l'adozione dello strumento del *bail-in* costituisce la vera novità in quanto condiziona l'intervento finanziario del Fondo all'assorbimento preventivo del passivo, per una quota significativa, da parte di azionisti e obbligazionisti. Inoltre, costituisce una novità di assoluto rilievo l'aver attribuito le competenze di gestione e risoluzione delle crisi ad un ente diverso alle singole banche nazionali.

Nel quadro così delineato le banche devono garantire *ex ante* la qualità e la quantità di risorse a loro disposizione, al fine di evitare l'instabilità del singolo istituto di credito ovvero, in caso di contagio, dell'intero sistema.

Il Ministro prosegue facendo presente che l'azione di Governo tende a facilitare l'adeguamento al nuovo ambiente istituzionale, in modo da adeguare la *governance* delle banche per rafforzare i meccanismi di raccolta, la concorrenza e una più ampia erogazione del credito. Il passo compiuto con la riforma delle banche popolari costituisce un tassello di grande rilievo - come tale percepito anche dai mercati - cui si affiancano la ristrutturazione del modello di *governance* delle BCC e la revisione delle modalità operative delle fondazioni bancarie.

Passando ad esaminare la questione dei crediti deteriorati, il Ministro sottolinea il valore strategico di tale questione per ridare forza alla erogazione del credito. Da un lato, è stata prospettata l'ipotesi di un intervento complessivo sull'intero sistema bancario italiano con uno strumento analogo a quello utilizzato dal governo spagnolo, ma sostiene che le condizioni italiane per la maggiore

solidità delle banche, non richiedono tale misura. D'altro canto, un intervento pubblico non appare in linea con i nuovi criteri adottati in sede comunitaria dal 2013 per definire gli aiuti di Stato. Il Governo è impegnato presso la Commissione europea a valutare la possibilità di creare un mercato dei crediti deteriorati, fissando *ex ante* un valore presuntivo, al fine di analizzare la dinamica dell'offerta e della domanda su tali beni. Al successo di tale operazione non è indifferente l'ipotesi di prevedere la garanzia dello Stato, che al momento è *sub judice* da un punto di vista tecnico ai fini della valutazione degli aiuti di Stato.

Parallelamente il Governo è in procinto di varare una misura relativa alle procedure esecutive fallimentari per dare maggiore certezza alle banche nel recupero dei crediti.

Per quanto riguarda, infine, le ipotesi di separazione e diversificazione del modello bancario, fa presente che il Governo è impegnato nella realizzazione di un mercato di capitali in grado di affiancare il finanziamento bancario, in una logica di differenziazione e pluralismo, in grado anche di attenuare la propagazione di eventuali crisi. A tale riguardo, fa presente che la Commissione europea ha elaborato un progetto di lungo termine soprattutto per quanto riguarda la finanza a sostegno delle piccole e medie imprese, traducendo un impulso della Presidenza italiana del semestre europeo.

Interviene quindi il senatore FORNARO (*PD*) il quale puntualizza che gli *stress test* sono stati condotti sull'esercizio finanziario del 2013 e che ormai le banche italiane hanno adottato le misure di patrimonializzazione richieste. Di converso, chiede al Ministro quali azioni intende adottare affinché nella valutazione delle banche sia valutato con maggiore attenzione il peso degli strumenti di finanza strutturata: si tratta infatti di una scelta politica, tenendo conto dell'impatto che criteri, apparentemente tecnici, hanno avuto sulle banche dei diversi Paesi europei. Per quanto riguarda poi le fondazioni bancarie, chiede fin dove il Governo intende esercitare il ruolo di vigilanza, sottolineando il rischio che in assenza di una guida e di un indirizzo preciso, i soggetti bancari esteri, aiutati in passato dai loro governi, anche sfruttando la diversa valutazione degli aiuti di Stato, possano intervenire nel mercato italiano. Dopo aver fatto cenno alla ipotesi di ristrutturazione della *governance* delle BCC, sollecita il Governo a intervenire sul fronte delle sofferenze bancarie, nella consapevolezza che tale situazione sia stata determinata anche da scelte errate da parte degli istituti di credito. Conclude ritenendo sostenibile la strada della garanzia statale per agevolare la creazione di un mercato di crediti ceduti.

Il senatore SCILIPOTI ISGRO' (*FI-PdL XVII*), dopo aver fatto cenno agli effetti del divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro nel 1982 e la detenzione di quote azionarie del capitale della Banca d'Italia da parte di soggetti privati, sollecita una risposta del Ministro relativamente alla separazione tra banche commerciali e banche finanziarie.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) ritiene che la questione del credito in Italia si caratterizzi non tanto per un problema di offerta, quanto di quantità e di qualità della domanda. L'ipotesi di diversificare il mercato finanziario coinvolgendo anche le imprese di assicurazioni e altri investitori istituzionali non sembra tener conto di tale circostanza. Analogamente ritiene che la soluzione prospettata della garanzia statale sui crediti ceduti non colga nel segno, trascurando il rischio che al mercato si intende creare abbia un carattere puramente artificioso e non fondato su una analisi concreta delle sofferenze bancarie.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*), in tema di operatività del meccanismo unico di risoluzione delle crisi, chiede se è possibile condizionare il volume di risorse che le banche devolveranno al Fondo alla qualità degli attivi detenuti, soprattutto con riferimento ai derivati. Chiede inoltre se il Governo ritiene di intervenire sul fronte dei crediti vantati dalla pubblica Amministrazione.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) chiede di conoscere l'atteggiamento del Governo rispetto ai progetti comunitari di realizzazione dell'unione del mercato dei capitali.

La senatrice GUERRA (*PD*) ritiene che la diversificazione delle fonti di finanziamento delle imprese, di per sé condivisibili, va valutata con attenzione nel caso dei fondi pensione, sottolineando il rischio che gli incentivi fiscali previsti per tali soggetti ne snaturino il carattere di

investitori istituzionali di lungo periodo, proprio di soggetti che debbono garantire l'erogazione delle pensioni integrative.

La senatrice BELLOT (*Misto-FAL*) chiede se il Governo giudica penalizzanti per le banche italiane i criteri adottati dalle autorità di vigilanza europee per definire gli *stress test*.

A giudizio del senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) il Governo dovrà indirizzare il proprio impegno a modificare il contesto normativo nel quale operano le banche, rendendo più facile il recupero dei crediti, riducendone quindi i costi di gestione che si scaricano sui costi dei servizi bancari alla clientela. In tema di fondazioni, appare chiaro che il ruolo svolto appartiene ad un passato ormai superato, sottolineando il ripetersi di casi di gestioni poco trasparenti e autoreferenziali. Conclude, chiedendo quali misure il Governo intende adottare dopo la sentenza della Corte costituzionale sul blocco della rivalutazione delle pensioni previsto dalla legge Fornero.

Il ministro PADOAN fa presente che la uniformità e la omogeneità della vigilanza europea è un obiettivo che va costruito, tenendo conto delle opportunità che nel tempo sono state colte da alcune giurisdizioni e che il dato regolamentare e vincolistico che il Paese deve oggi rispettare costituisce esso stesso il frutto di equilibri politici. Assicura peraltro il pieno impegno del Governo, anche nelle sedi tecniche, a preservare un omogeneo e uniforme criterio applicativo. Per quanto riguarda le fondazioni bancarie l'intesa siglata con il MEF rappresenta un tassello importante per dare agli enti nuove opportunità di investimento e di diversificazione, con un ruolo del Ministero volto a facilitare il raggiungimento di tali obiettivi. Per quanto riguarda la *bad bank* il Governo è consapevole dell'esigenza di dover adottare in tempi rapidi una misura che possa essere valutata positivamente anche in sede europea, trattandosi di un intervento a carattere macroeconomico e di respiro macrofinanziario. Va peraltro registrato, prosegue il Ministro, un atteggiamento positivo per quanto riguarda il livello politico, mentre permane una valutazione contraria da parte dei tecnici della Commissione europea. Sul tema della separazione tra banche commerciali e banche finanziarie, ritiene che la misura abbia senso solo se adottata in un contesto internazionale, pur nella consapevolezza che in Europa esistono punti di vista molto diversificati. Per quanto riguarda invece l'attività creditizia, registra che la domanda e l'offerta di credito hanno trovato un equilibrio a livelli molto bassi di attività e che quindi l'obiettivo del Governo è di facilitare l'operatività di soggetti diversi in grado di far ripartire il mercato su entrambi i lati. Prosegue sostenendo che la garanzia statale sui crediti deteriorati ceduti possa ridurre, almeno in una prima fase, il rischio dei privati cessionari. Fa inoltre presente che la partecipazione delle banche al fondo di risoluzione delle crisi non è condizionata dalla composizione degli attivi, ma dalla dimensione delle banche, specificando che tale criterio è frutto di un compromesso in sede comunitaria. Alla senatrice Guerra risponde che l'equilibrio tra la stabilità degli investitori istituzionali come i fondi pensione e la loro operatività nel finanziamento delle imprese rappresenta un tema di lungo periodo e di particolare complessità. Sugli *stress test* condivide l'osservazione che essi sono stati condotti a partire dai bilanci del 2013 e che oggi il sistema bancario italiano si presenta in condizioni più solide. Il tema delle sofferenze può essere affrontato con un intervento mirato alla riduzione dei tempi di recupero dei crediti.

Per quanto riguarda invece il richiamo del senatore Carraro alla recente sentenza della Corte costituzionale in tema di blocco della rivalutazione delle pensioni, assicura che il Governo è impegnato, una volta compiuta la valutazione giuridica e finanziaria di tale decisione, a minimizzare i costi della finanza pubblica nel rispetto della sentenza.

Interviene quindi il senatore BONAIUTI (*AP (NCD-UDC)*) il quale chiede se le istanze promosse dal Governo italiano sia sui derivati che sulle sofferenze bancarie possano essere positivamente accolte in sede comunitaria.

Il MINISTRO, dopo aver fatto riferimento ai risultati già ottenuti rispetto all'impatto delle riforme strutturali sugli impegni di finanza pubblica, si dichiara ottimista circa l'accoglimento del punto di vista italiano rispetto alla garanzia sui crediti ceduti.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il Ministro e dichiara conclusa l'odierna procedura informativa.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,45.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 23 GIUGNO 2015
233^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Ignazio Angeloni, rappresentante del Consiglio di Vigilanza della Banca Centrale Europea, accompagnato dalla dottoressa Cécile Meys, dal dottor Alessandro Giovannini e dal dottor Stefano De Polis.

La seduta inizia alle ore 15,10.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti del Consiglio di Vigilanza della Banca Centrale Europea

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 5 maggio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione.

Il dottor ANGELONI ricorda che il Meccanismo di vigilanza unico (MVU) è attivo dallo scorso novembre, dopo una preparazione durata poco più di due anni. Fa quindi riferimento al regolamento istitutivo dell'MVU, che fissa l'obiettivo di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro. Il fine ultimo, quindi, è il buon funzionamento dell'economia reale. Il regolamento indica anche una finalità più specifica: quella di contribuire ad allentare il legame tra bilanci pubblici e sistemi bancari nazionali. La costituzione dell'MVU è stata possibile grazie al sostegno delle strutture della BCE, la quale partecipa al Consiglio di vigilanza. La BCE ha inoltre compiuto uno sforzo significativo al fine di adeguare le proprie risorse umane ai compiti di vigilanza. Il personale della BCE addetto alla vigilanza è ripartito fra quattro direzioni generali, più un segretariato che segue l'attività del Consiglio. Due direzioni esercitano la vigilanza diretta sui 123 gruppi bancari "significativi", mentre un'altra si occupa di coordinare le autorità nazionali che vigilano direttamente sulle banche rimanenti.

Il processo decisionale dell'MVU è conforme ai requisiti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che individua nel Consiglio direttivo il solo organo decisionale di ultima istanza della BCE. Nella pratica, tutte le decisioni vengono predisposte e approvate dal Consiglio di vigilanza, che le sottopone poi al Consiglio direttivo con una procedura di tipo silenzio-assenso: il testo approvato dal Consiglio di vigilanza si considera adottato se il Consiglio direttivo non solleva obiezioni.

La normativa conferisce alla BCE un elevato grado di indipendenza nell'esercizio delle funzioni di vigilanza. Il regolamento sull'MVU fissa anche un principio di separazione, il quale assicura che vigilanza e politica monetaria non interferiscano l'una con l'altra.

La cooperazione tra la BCE e le autorità nazionali competenti si articola su tre livelli. Il primo è rappresentato dal Consiglio di vigilanza. In aggiunta, per ogni gruppo bancario significativo è stato istituito un gruppo di vigilanza congiunto (GVC) che si occupa delle attività ordinarie. Ogni GVC ha un coordinatore, scelto tra il personale della BCE e di regola proveniente da un paese diverso da quello in cui ha sede l'intermediario.

L'oratore fa presente quindi che la valutazione approfondita del 2014 è stata condotta in stretta collaborazione con l'Autorità bancaria europea su 130 gruppi bancari, pari a circa l'85 per cento del

settore bancario dell'area dell'euro. È consistita in un esame della qualità degli attivi (AQR) e in una prova di *stress*, l'uno a carattere statico e l'altra a carattere dinamico. Le due componenti sono state poi integrate tra loro per quantificare il capitale necessario a soddisfare determinati requisiti prudenziali. L'AQR prevedeva un'analisi basata sul rischio delle principali componenti degli attivi bancari, mentre la prova di *stress*, invece, ha misurato la sensibilità dei bilanci bancari rispetto a due scenari macroeconomici alternativi. Attraverso l'AQR si è pervenuti a una definizione armonizzata delle esposizioni creditizie deteriorate. Sottolinea poi che l'impatto complessivo della valutazione approfondita, considerando sia l'AQR sia le proiezioni dello scenario avverso della prova di *stress* sul capitale disponibile aggregato delle banche è stato pari a 262,7 miliardi di euro, di cui 49 in Francia, 46 in Germania e 47 in Italia. L'audit rimarca che tale esito non giustifica le preoccupazioni per un effetto penalizzante per le banche italiane. D'altro canto, le carenze patrimoniali non dipendevano solo dall'impatto dell'esercizio sul capitale, ma anche dai margini patrimoniali che singole banche avevano rispetto alla soglia di riferimento. Nel complesso è stato individuato un fabbisogno di 24,6 miliardi di euro per 25 banche, di cui 9,7 in 9 banche italiane. Alcune di queste avevano già colmato le carenze nel corso del 2014, prima che fossero annunciati i risultati della valutazione approfondita. Fa presente che per la copertura delle carenze da parte degli intermediari è stato fissato un termine di sei o nove mesi, e che la maggior parte delle banche ha completato gli interventi di ricapitalizzazione, mentre per le restanti l'attuazione dei piani di rafforzamento patrimoniale dovrebbe avvenire entro i termini previsti.

Il fulcro della regolare attività di vigilanza della BCE è costituito dal "processo di revisione e valutazione prudenziale" condotto su base annua. Un'altra importante attività in corso è costituita dall'elaborazione di una politica della BCE per l'esercizio delle opzioni e delle discrezionalità nazionali nell'ambito della normativa bancaria europea. La legislazione bancaria dell'Unione europea – direttiva e regolamento sui requisiti patrimoniali – conferisce agli Stati membri ampia discrezionalità su come applicare una vasta gamma di norme. I poteri discrezionali esercitati dagli Stati membri fino allo scorso anno danno adito oggi a significative differenze tra paesi. Tuttavia il fine ultimo è convergere ulteriormente verso più elevati *standard* prudenziali, in linea con la regolamentazione internazionale, garantendo inoltre certezza e stabilità regolamentare per banche, investitori e autorità di vigilanza. Un numero più esiguo di opzioni è racchiuso nella normativa nazionale, su cui l'MVU non ha potere: ritiene essenziale l'attenzione del legislatore su tale ultimo rilievo.

Anche se in generale le banche europee hanno aumentato quantità e qualità del capitale nel 2014, molte soffrono ancora di elevati livelli di esposizioni creditizie deteriorate. Il rapporto tra esposizioni deteriorate ed esposizioni creditizie totali per le banche significative dell'MVU, in base alla nuova definizione armonizzata, è pari a circa l'8 per cento in tutta l'area dell'MVU.

Per l'Italia il rapporto è del 17 per cento. La quota di esposizioni creditizie deteriorate coperte con accantonamenti è pari al 50 per cento in tutta l'area dell'MVU e al 48 per cento in Italia.

L'oratore sottolinea ancora che, in base ai principi stabiliti dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, accolti nella legislazione europea, le banche con certe caratteristiche possono applicare modelli interni del rischio per quantificare i requisiti patrimoniali. In tale ambito, la BCE sta avviando un'analisi mirata pluriennale dei modelli interni del rischio adottati dalle banche vigilate direttamente. Seguiranno poi interventi di armonizzazione degli elementi che presentano differenze non chiaramente giustificate da considerazioni prudenziali.

Passando a illustrare il Meccanismo di risoluzione unico, quale secondo pilastro dell'unione bancaria, osserva che dal prossimo anno, tale meccanismo avrà il compito di assicurare la risoluzione ordinata delle crisi bancarie, minimizzandone i costi per i contribuenti e l'economia reale. La direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (BRRD) fornisce in Europa gli strumenti per far fronte ai dissesti bancari, prevedendo che soprattutto azionisti e creditori si facciano carico dei rischi. Rimangono esclusi dalla ripartizione delle perdite i depositanti coperti da assicurazione, mentre per gli altri depositanti è previsto un trattamento preferenziale.

Poiché l'entrata in vigore della normativa BRRD è essenziale per assicurare la gestione efficace delle crisi, ritiene che il recepimento della direttiva nel diritto nazionale è anche

nell'interesse degli Stati membri, perché consente loro di accedere al sostegno pubblico comune del Fondo di risoluzione unico.

Sul piano internazionale, il Consiglio per la stabilità finanziaria sta ultimando una proposta di requisito minimo per la capacità totale di assorbimento delle perdite nella risoluzione delle banche di importanza sistemica a livello mondiale. Tali banche dovranno detenere abbastanza capitale e passività svalutabili o convertibili in capitale in caso di risoluzione.

Per quanto riguarda il sistema bancario, ricorda che la proposta legislativa della Commissione sulla separazione strutturale delle attività bancarie vieta la negoziazione in proprio e separa determinate attività di negoziazione dall'ente raccoglitore di depositi. La BCE vede con favore tale proposta, ma ritiene importante che vengano preservati i servizi di *market-making* forniti dalle banche, visto il loro importante ruolo nel favorire la liquidità e stabilità dei mercati.

Per quanto riguarda la valutazione dei titoli pubblici, l'audit osserva che la recente crisi finanziaria insegna che, così come altri tipi di esposizioni, anche quelle verso il debito sovrano comportano un rischio; esso però non ha finora ricevuto un trattamento prudenziale adeguato nella normativa bancaria. Data la portata mondiale del fenomeno, il Comitato di Basilea ha avviato un esame del trattamento normativo delle esposizioni sovrane, valutando una serie di opzioni, quali l'applicazione di coefficienti di ponderazione per il rischio o di limiti alla concentrazione dei rischi. Nel condividere tale riflessione sottolinea come qualsiasi revisione del quadro normativo debba tenere conto del potenziale impatto sulle banche, sulla stabilità finanziaria e sulle operazioni di politica monetaria.

Il nuovo quadro di riferimento dell'UE fornisce alle autorità la possibilità di richiedere margini macroprudenziali, in aggiunta ai normali requisiti microprudenziali, nel quadro del processo del secondo pilastro. La normativa specifica gli strumenti utilizzabili a tal fine e le modalità di interazione fra autorità nazionali (che mantengono la competenza in questa materia) e la BCE, alla quale il regolamento sull'MVU ha attribuito nuovi poteri nello stesso ambito. A tale proposito è stata sollevata la questione di possibili effetti negativi sull'offerta di credito che potrebbero derivare dai requisiti patrimoniali applicati nel nuovo quadro di vigilanza, soprattutto in paesi che registrano una ripresa ancora debole. Tale argomento, plausibile in linea di principio, va tuttavia rovesciato, poiché le banche con bassi livelli di capitalizzazione tendono a limitare più di altre l'offerta di prestiti; la debole patrimonializzazione delle banche ha, infatti, contribuito alla fragilità del sistema finanziario prima della crisi. Rafforzare i livelli di capitalizzazione, in modo prudente e selettivo, non può quindi che essere uno degli obiettivi della nuova autorità di vigilanza nella fase attuale.

Conclude affermando che è essenziale mantenere aperto il dialogo fra la BCE, l'opinione pubblica e gli organi di rappresentanza nazionali, in quanto la trasparenza è il presupposto di un'azione efficace.

Il presidente Mauro Maria MARINO mette in evidenza la rilevanza dei temi oggetto dell'intervento del dottor Angeloni.

Ha quindi la parola il senatore SCILIPOTI ISGRO' (*FI-PdL XVII*), il quale segnala i rischi connessi a misure tendenti a drenare risorse dai contribuenti come strumento di risoluzione delle crisi bancarie e rileva la necessità di pervenire a una separazione strutturale dei modelli di banca al fine di evitare ricadute negative delle attività speculative sulla collettività. Sollecita inoltre una riflessione sulla compatibilità della partecipazione di soggetti privati al capitale della Banca d'Italia con le finalità cui questa è preposta.

La senatrice GUERRA (*PD*) segnala la complessità derivante dalla coesistenza di una pluralità di organi preposti alla vigilanza e di settori dell'attività finanziaria sottoposti a livelli eterogenei di controllo, tenuto conto che la vigilanza può essere definita per finalità o per prodotti. Ritiene pertanto utile un approfondimento circa la predisposizione di un meccanismo di vigilanza mirato sulla natura delle attività svolte dai diversi soggetti. Fa infine presente l'impegno del Parlamento nel rapporto con il Governo al fine di un recepimento in tempi rapidi della direttiva BRRD.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) chiede ragguagli in merito alla posizione della Banca centrale europea rispetto alle proposte legislative all'esame della Commissione europea in relazione a temi

quali la resilienza bancaria, la separazione dei modelli bancari, il rapporto tra credito e debito sovrano, la vigilanza sulle banche estere, l'attività di *market-making*. Pone quindi un quesito sul riscontro che la Banca centrale europea ottiene dalla Commissione europea in relazione ai propri orientamenti.

Il dottor ANGELONI rileva che il giudizio favorevole della BCE rispetto alla separazione dei modelli bancari è temperato dalla convinzione che le attività sui mercati finanziari degli istituti di credito consenta di cogliere vantaggi sistemici in termini di disponibilità di liquidità e di stabilità. Prosegue osservando come le strutture di vigilanza debbano utilmente valutare le organizzazioni vigilate secondo criteri in primo luogo quantitativi, per pervenire a giudizi di carattere complessivo. Osserva quindi che attualmente gli istituti bancari sono chiamati a contribuire al finanziamento del sistema di vigilanza e che devono concorrere al finanziamento del Fondo di risoluzione della crisi; inoltre il *bail-in* si fonda su una gerarchia di fonti di intervento che vede chiamati in causa prima gli azionisti, poi i creditori *junior*, poi i creditori *senior* e i depositanti (anche se sui depositi opera il fondo di garanzia) e, in ultima istanza, le finanze pubbliche. Segnala poi la complessità del necessario coordinamento tra le competenze in materia di vigilanza a livello di Unione europea e di singoli Stati, come nel caso della reciprocità riguardo alle filiali di banche di Stati membri diversi. Nell'attuale quadro giuridico la Banca centrale europea non ha competenze rispetto a intermediari diversi dalle banche, quali le assicurazioni, quando l'integrazione nell'ambito di gruppi finanziari delle attività assicurative bancarie suggerirebbe di valutare situazioni diverse. Peraltro l'orientamento della Commissione europea è teso a disciplinare la vigilanza in base alla natura delle attività svolte. La possibilità che nel caso di crisi bancaria siano i contribuenti a essere chiamati a intervenire è connaturata al carattere di risorsa di ultima istanza del settore pubblico, posto che il sistema bancario è chiamato a garantire la propria sostenibilità e che l'intervento della finanza pubblica è stato trascurabile nel caso italiano. Quanto all'assetto proprietario della Banca d'Italia rileva la sussistenza di diversi modelli, caratterizzati anche dalla presenza di azionisti privati, pur essendo la funzione pubblica dell'ente e la sua indipendenza garantita dal quadro normativo.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'odierna procedura informativa. Comunica inoltre che la documentazione acquisita sarà resa pubblica sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 9 LUGLIO 2015

240^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Fabio Panetta, accompagnato dal dottor Carmelo Barbagallo

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO, comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti del Consiglio di Vigilanza del Meccanismo di Vigilanza unico presso la Banca Centrale Europea

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 23 giugno.

Dopo un intervento introduttivo del presidente Mauro Maria MARINO, il dottor PANETTA svolge un'ampia relazione, esordendo con alcune considerazioni sul finanziamento dell'economia nell'attuale fase congiunturale. Prosegue ricapitolando i termini dell'evoluzione della regolamentazione del settore bancario a livello internazionale ed europeo, anche alla luce delle ricadute sul sistema italiano. Si sofferma quindi sull'architettura e sul funzionamento del Sistema unico di vigilanza, ricordando gli esiti della valutazione approfondita svolta nel 2014 e soffermandosi sull'articolazione operativa rappresentata dal *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP), nonché sulla sussistenza di peculiarità nazionali relativamente alla valutazione della qualità del capitale, anche riguardo l'adozione di differenti criteri contabili, e sulla valutazione dei rischi propri di ciascuna banca.

Ulteriori osservazioni riguardano l'avvio e le implicazioni del Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, nell'ambito del quale rileva l'introduzione dell'istituto del *bail-in* di cui puntualizza gli effetti per le differenti categorie di risparmiatori. Nell'avviarsi alla conclusione delinea un quadro delle iniziative intraprese in Italia al fine della razionalizzazione e di una maggiore efficienza del sistema bancario e del mercato del credito nazionali, con particolare riferimento alle misure di recente adottate in tema di crediti deteriorati.

Il presidente Mauro Maria MARINO apprezza il contenuto e le osservazioni del contributo offerto.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) pone un quesito circa le possibilità di garantire ai risparmiatori le informazioni necessarie per valutare la rischiosità degli investimenti anche alla luce del meccanismo del *bail-in*. Chiede inoltre una valutazione riguardo all'ipotesi di separazione delle attività bancarie commerciali da quelle a rischio più elevato, già avanzata a livello europeo con riferimento alla posizione espressa dalla BCE.

La senatrice GUERRA (*PD*) pone un quesito circa le prospettive dell'attività di vigilanza ai soggetti diversi dalle banche, ai quali è affidato un ruolo rilevante nel mercato creditizio e finanziario. Dopo aver espresso apprezzamento rispetto alle osservazioni svolte in relazione alla sussistenza in Europa di criteri contabili diversificati domanda una valutazione in relazione all'origine delle sofferenze sui crediti diffuse nel sistema italiano, la quale potrebbe dipendere da difficoltà nella valutazione del merito creditizio. Conclude sollecitando un giudizio circa l'efficacia di strumenti tributari rispetto al rafforzamento finanziario delle banche.

Il senatore SCILIPOTI ISGRO' (*FI-PdL XVII*) domanda ragguagli in relazione agli utili della Banca d'Italia legati al signoraggio e alla loro destinazione.

Il senatore MOSCARDELLI (*PD*) pone un quesito in merito alle possibilità di superare le persistenti difficoltà di accesso al credito e ai mercati dei capitali da parte di una quota consistente del sistema produttivo italiano, caratterizzato dalla presenza di piccole imprese.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) chiede una valutazione in merito all'esclusione delle società finanziarie e dei settori del *factoring* e del *leasing* dalla possibilità di giovare della liquidità messa a disposizione dalla Banca centrale europea, pur essendo tali soggetti sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche tenendo conto del rischio in termini di svantaggio competitivo rispetto a soggetti operanti in altri ordinamenti europei.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) mette in evidenza l'importanza di quanto rilevato nel corso dell'audizione in merito all'istituto del *bail-in*, a fronte di ricostruzioni giornalistiche inesatte, e pone un quesito circa l'utilizzo da parte delle banche italiane delle risorse rese disponibili con vari strumenti dalla BCE al fine di destinare maggiori risorse alle imprese e alle famiglie.

Il dottor PANETTA rammenta che il livello più alto di protezione dai rischi è previsto a vantaggio dei risparmiatori con minore propensione al rischio, mentre risulta in generale difficile predisporre meccanismi informativi utili a favorire l'oculatazza delle scelte del pubblico in ragione della continua evoluzione dei mercati. Risulta di conseguenza prioritario il ruolo dell'educazione finanziaria, ambito nel quale la Banca d'Italia è già attivamente impegnata. Osserva quindi che la tendenza in atto nell'Unione europea a prevedere la separazione della banca d'affari dalla banca commerciale deve essere valutata tenendo presente il maggior livello di rischio che essa comporta nei sistemi bancari che maggiormente risentirebbero della sottrazione di possibilità di ricorrere al

mercato dei capitali. Prosegue sottolineando la rilevanza del sistema bancario ombra, il quale deve necessariamente essere oggetto di idonea regolamentazione. La vigilanza opera comunque in un'ottica macroprudenziale, al fine di garantire la stabilità complessiva del sistema creditizio nel suo complesso.

Dopo aver espresso un auspicio nei confronti di una rapida adozione di un sistema contabile uniforme nell'Unione europea, per quanto riguarda la questione della diffusione di crediti deteriorati rileva come la motivazione principale consista nel complessivo arretramento dell'economia avvenuto negli ultimi anni. A tale proposito osserva che al fine di non incentivare un livello di indebitamento eccessivo siano utili meccanismi quali l'ACE, peraltro poco efficaci a causa della limitata diffusione della necessaria conoscenza nel mondo imprenditoriale.

Quanto ai profitti conseguiti dalla Banca d'Italia in conseguenza delle attività svolte in ambito monetario, fa presente che essi vengono interamente versati allo Stato e che l'entità del signoraggio è direttamente legata alle dimensioni della massa monetaria.

Fa poi presente come la dipendenza del sistema produttivo dal credito riguardi anche le imprese di maggiori dimensioni e come la crescita complessiva degli operatori economici sia consequenziale rispetto a una rilevante diminuzione della pressione fiscale e degli oneri di carattere amministrativo. L'erogazione di liquidità da parte delle banche centrali e in particolare della Banca centrale europea non può che riguardare gli istituti di credito, mentre le società finanziarie di minori dimensioni non hanno per definizione la struttura necessaria a gestire tali flussi di liquidità, mentre le scelte in ordine all'assetto di vigilanza relativo a tali soggetti deriva necessariamente dalle scelte del legislatore. Prosegue osservando che la scarsa propensione a erogare credito del sistema bancario nonostante la disponibilità di liquidità è riconducibile alla diffusa percezione di un alto rischio di credito, cui corrisponde un'ancora scarsa propensione di famiglie e imprese a contrarre debiti. La liquidità ottenuta dagli istituti di credito è pertanto utilizzata per una quota rilevante per il pagamento di finanziamenti precedentemente erogati dalla stessa BCE.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia l'audit e lo congeda. Avverte quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,05.

FINANZE E TESORO (6^a)
GIOVEDÌ 22 OTTOBRE 2015
286^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Zanetti.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giuseppe Vegas, presidente della Consob, accompagnato dal dottor Giovanni Siciliano, dal dottor Manlio Pisu e dal dottor Gabriele Aulicino.

La seduta inizia alle ore 8,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO, comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per la procedura informativa all'ordine del giorno.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione del Presidente della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa - Consob

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 9 luglio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione in titolo.

Il dottor VEGAS svolge un'ampia relazione, soffermandosi innanzitutto sullo schema di decreto legislativo n. 209 sul recepimento della direttiva BRRD, osservando come alcune disposizioni in esso contenute, con riferimento alle banche quotate, risultino non perfettamente coerenti con le direttive europee in materia di abusi di mercato e di trasparenza dell'informativa societaria.

Cita in primo luogo l'obbligo di differire la diffusione al pubblico della notizia di risoluzione sino al momento della pubblicazione in Gazzetta ufficiale sul sito *web* della Banca d'Italia e su quello dell'Ente sottoposto a risoluzione, anche ove la sussistenza dei presupposti per l'avvio della procedura sia già nota all'emittente e ai componenti dei suoi organi di amministrazione (articolo 99, comma 5, dello schema di decreto). Sottolinea che tale norma rifletterebbe una scelta autonoma del legislatore nazionale, che contrasta con la direttiva comunitaria sugli abusi di mercato: nel richiamare i possibili danni per la tutela dei risparmiatori e per la stessa capacità di intervento della Consob, auspica che la norma sia riformulata secondo l'impostazione dall'articolo 40, comma 6, dello stesso schema di decreto n. 209 che, con specifico riferimento all'ipotesi di cessione a terzi delle attività dell'intermediario in stato di crisi, richiama correttamente la disciplina europea sugli abusi di mercato, prevedendo la mera facoltà, e non l'obbligo, per l'emittente di differire la comunicazione al pubblico delle informazioni rilevanti e rappresenta la soluzione più equilibrata ed efficace.

Segnala quindi l'esistenza di analoghi problemi di compatibilità con la disciplina comunitaria rispetto all'articolo 47, comma 6, dello schema di decreto legislativo n. 209, che sembra ugualmente frutto di un'autonoma scelta del legislatore nazionale. La norma, in caso di cessione di beni e rapporti giuridici di un intermediario in crisi, prevede la non applicazione degli obblighi di comunicazione riguardanti le partecipazioni rilevanti in società quotate, laddove la direttiva 2004/109/CE (*Transparency*) prevede la tempestiva diffusione al pubblico delle informazioni sui soggetti che superano determinato soglie partecipative nelle società quotate. Anche in questo caso appare opportuno eliminare il citato articolo 47, comma 6, che rischia di introdurre dannose asimmetrie informative tra banche ed altre società quotate.

In generale sottolinea l'esigenza di conciliare l'aspetto della stabilità del sistema con quello della trasparenza, al fine di evitare che si crei sfiducia negli investitori sul corretto funzionamento dei mercati.

Si sofferma poi sullo schema di decreto legislativo n. 208 relativamente al coinvolgimento di Consob nel processo di risoluzione e gestione delle crisi. Occorre infatti assicurare un maggiore coordinamento tra la Banca d'Italia e la Consob, la quale dovrebbe essere sentita, attraverso lo strumento del parere, nei procedimenti della Banca d'Italia in cui emergano profili riguardanti servizi di investimento e dovrebbe ricevere comunicazione tempestiva dalla Banca d'Italia dei provvedimenti finali (non pubblici) assunti in applicazione della direttiva BRRD.

Infine, dà conto dei provvedimenti assunti da Consob in relazione all'introduzione della disciplina sul *bail-in*, con particolare riguardo alla cosiddetta *depositor preference* contenuta nello schema di decreto n. 209.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia il dottor Vegas per il contributo offerto, che ha fornito importanti spunti di riflessione per i lavori della Commissione.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) evidenzia la difficoltà di contemperare le due opposte istanze della trasparenza per gli investitori e della stabilità del sistema bancario. In tale contesto chiede se l'attribuzione alla Banca d'Italia, che ha il compito primario di vigilare sulla stabilità del sistema bancario, della funzione di risoluzione delle crisi non possa creare una sorta di conflitto di interesse e se, pertanto, non sarebbe stato meglio attribuire la funzione di risoluzione ad un soggetto distinto.

Domanda poi se a livello europeo l'unione bancaria non dovrebbe accompagnarsi ad un'analogha operazione anche per i mercati finanziari.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*), dopo aver svolto alcune considerazioni sugli effetti negativi dell'introduzione degli Accordi di Basilea in termini di riduzione dell'attività di impiego del sistema bancario nazionale, osserva che l'attività di vigilanza di Banca d'Italia e Consob presuppone che i soggetti vigilati forniscano dati corretti, chiedendo se esistano strumenti per prevenire il caso di false informazioni. Domanda quindi raggiugli su come altri Paesi membri dell'Unione europea come Francia e Germania stiano recependo la direttiva BRRD.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) pone un quesito circa il rischio che il meccanismo del *bail-in* possa ridurre ulteriormente la fiducia dei risparmiatori nel sistema bancario.

Il dottor VEGAS, in risposta al senatore Molinari, osserva che esiste a livello europeo una specifica procedura per prevenire i conflitti tra autorità di vigilanza. In particolare, in materia di risoluzione delle crisi bancarie, l'ultima parola spetta alla BCE, di cui la Banca d'Italia rappresenta il braccio operativo a livello nazionale, il che garantisce la correttezza del sistema.

Per quanto riguarda l'Unione bancaria europea, osserva che questa ha rappresentato un grande passo in avanti, avendo fissato regole comuni di funzionamento e controllo a vantaggio di tutti i risparmiatori europei; uno sforzo analogo dovrebbe essere fatto anche per quanto riguarda i mercati finanziari che rappresentano l'altro canale di finanziamento dell'economia. Appare essenziale che vi siano regole omogenee, per evitare pericolose asimmetrie tra i diversi Paesi membri.

In replica al senatore Carraro, sottolinea che dopo la crisi finanziaria gli strumenti ispettivi delle autorità di vigilanza sono stati rafforzati, anche se alcuni tipi di comportamenti illeciti sono difficili da riscontrare *ex ante*. Per quanto riguarda il recepimento della direttiva BRRD negli altri Paesi europei, le regole definite sono state sostanzialmente analoghe, anche se in alcuni casi l'applicazione è sembrata meno rigorosa. Occorre ora procedere verso un regime di controlli realmente omogenei.

Infine, per quanto riguarda il quesito della senatrice Bottici, ritiene che il meccanismo del *bail-in* induca i risparmiatori a una migliore selezione degli operatori bancari, contribuendo ad aumentare l'affidabilità del sistema.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) ringrazia il dottor Vegas per il suo intervento e dichiara conclusa la procedura informativa in titolo. Avverta quindi che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,30.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 27 OTTOBRE 2015
288^a Seduta
Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale dell'Associazione Bancaria Italiana, accompagnato dal dottor Gianfranco Torriero, dalla dottoressa Laura Zaccaria e dalla dottoressa Maria Carla Gallotti, nonché il professor Salvatore Maccarone, presidente del Fondo interbancario di tutela dei depositi.

La seduta inizia alle ore 14,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO, comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e del Fondo interbancario di tutela dei depositi

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta antimeridiana del 22 ottobre.

Il PRESIDENTE introduce l'odierna procedura informativa, finalizzata in particolare all'approfondimento dei contenuti degli schemi di decreto legislativo n. 208 e n. 209, in materia di risoluzione degli enti creditizi.

Il dottor SABATINI ricapitola le caratteristiche essenziali dell'Unione bancaria e dei meccanismi finalizzati ad elevare i livelli di tutela della stabilità sistemica. Il nuovo assetto normativo risulterà efficace a condizione che i diversi Stati membri recepiscano in maniera armonica le disposizioni recate dalle direttive europee. Attualmente è necessario procedere a un recepimento puntuale della BRRD, che rientra in un quadro di interventi normativi caratterizzato dall'accrescimento dei poteri di intervento delle autorità di vigilanza anche per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi.

Si sofferma quindi sulle caratteristiche e le condizioni relative al ricorso agli interventi di maggiore impatto nei casi di crisi bancaria, quali la liquidazione coatta amministrativa e la risoluzione. Successivamente esprime alcune considerazioni sull'istituto del *bail-in*, il quale consente alle autorità di risoluzione di ridurre gli importi dovuti ai creditori non garantiti e di convertire tali crediti in capitale. Esso è applicabile alle diverse passività dell'ente in dissesto, ad eccezione, in primo luogo, dei depositi garantiti. Le banche saranno tenute a detenere, oltre ai fondi propri, passività ricomprese nel campo di applicazione del *bail-in*, mentre l'applicazione dello stesso avverrà secondo un ordine gerarchico predefinito, in quanto la sua applicazione riguarda in primo luogo gli strumenti del patrimonio di vigilanza, mentre è previsto un regime di favore per i depositi non garantiti di persone fisiche e di piccole e medie imprese. La preferenza accordata ai depositi appare razionale, ma rimarca la necessità di valutare la possibilità di un corretto bilanciamento riguardo alla tutela delle obbligazioni detenute dai piccoli investitori. L'entrata in vigore del regime della *depositor preference* previsto dalla BRRD dovrebbe auspicabilmente essere posticipata al 1° gennaio 2019, in modo tale che le obbligazioni bancarie non garantite emesse prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo di recepimento, in caso di applicazione del *bail-in*, concorrerebbero con i depositi non garantiti diversi da quelli di persone fisiche e piccole e medie imprese fino al 31 dicembre 2018; viceversa dal 1° gennaio 2019, le obbligazioni bancarie non garantite emesse prima di tale data e ancora in circolazione, al pari di quelle emesse a partire da tale data, sarebbero subordinate ai depositi non garantiti diversi da quelli di persone fisiche e piccole e medie imprese. Inoltre un adeguato periodo transitorio consentirebbe ai potenziali investitori di disporre di informazioni dettagliate approntate dalle banche.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) sottolinea la differenza tra l'obbligazione e il deposito, rappresentando il primo una forma di investimento e il secondo nella sostanza uno strumento di lavoro, da cui discende la congruità di livelli diversi di tutela. Particolare rilevanza assume peraltro la messa a punto di strumenti informativi adeguati alle esigenze dei piccoli investitori orientati all'acquisto di titoli obbligazionari, anche in ragione degli effetti negativi cagionati da una cattiva informazione giornalistica in materia di *bail-in*.

Il presidente Mauro Maria MARINO condivide le osservazioni del senatore Vacciano ed esprime apprezzamento rispetto alle considerazioni circa la posticipazione dell'entrata in vigore del nuovo quadro normativo espresse dal dottor Sabatini.

Il dottor SABATINI conviene sull'opportunità di disporre di strumenti normativi atti a distinguere diversi gradi di tutela, maggiori nel caso dei piccoli risparmiatori e investitori in linea con quanto previsto per gli strumenti finanziari dalla MiFID. Nell'immediato, appare necessario disporre di garanzie in relazione alle obbligazioni già emesse, la cui scadenza avverrà ragionevolmente entro il 2019, mentre a partire dalle nuove emissioni di titoli dovranno essere attivate campagne informative mirate.

Il PRESIDENTE ringrazia i rappresentanti dell'ABI e li congeda.

Il professor MACCARONE, dopo aver descritto lo *status* giuridico del Fondo interbancario di garanzia e le modalità di contribuzione, obbligatoria dal 1997 da parte di tutte le banche, fa presente che il Fondo interviene per tutelare l'affidabilità del sistema bancario italiano, la cui storia è caratterizzata dall'assenza di fallimenti bancari. Rimarca poi che il Fondo è attualmente impegnato in relazione all'amministrazione straordinaria della Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca Marche, Banca dell'Etruria e della Cassa di Risparmio di Chieti. L'unica finalità dell'intervento del Fondo è il rimborso dei depositanti, ma lo stesso può adottare misure alternative, anche relative alla ricapitalizzazione, a condizione che il costo complessivo delle operazioni alternative sia inferiore a quello del rimborso. Nel caso specifico della Banca di Ferrara, la ricapitalizzazione per circa 300 milioni di euro, è meno costosa del rimborso dei depositanti aventi titolo.

L'oratore prosegue facendo presente che la imminente adozione degli schemi di decreto legislativo attuativi della direttiva BRRD si inserisce nel quadro descritto permettendo interventi che risultano quanto mai urgenti. Infatti l'eventuale rimborso integrale dei depositanti delle quattro banche comporterebbe un utilizzo di risorse di cui il Fondo interbancario attualmente non dispone. Fa inoltre presente che la disciplina vigente prevede la restituzione alle banche degli apporti al Fondo mentre invece nel nuovo regime i conferimenti rappresentano un costo per gli istituti di credito. Viceversa, a legislazione vigente il Fondo può disporre degli affidamenti delle prime sette banche italiane per intervenire a sostegno delle citate banche in difficoltà. Per l'aumento di capitale, del resto già deliberato dall'assemblea della Banca di Ferrara, il Fondo avrebbe già predisposto le risorse per intervenire e individuato i componenti del consiglio di amministrazione, ma tale intervento non è effettuabile in quanto la Commissione europea limita l'intervento del Fondo interbancario al rimborso dei depositanti considerando aiuto di Stato un sostegno alla banca in difficoltà. Si tratta di un'interpretazione a suo parere molto discutibile permanendo la quale, peraltro, in assenza di specifici interventi, risulta difficile assicurare la sopravvivenza delle banche citate.

Le problematiche illustrate, prosegue l'oratore, potrebbero essere inquadrare anche alla luce dello strumento del salvataggio interno (*bail-in*), ma ritiene che tale istituto, sostanzialmente estraneo alla tradizione giuridica ed economica del sistema bancario italiano, ha bisogno di un periodo piuttosto ampio per essere metabolizzato ed opera con una rigidità che rischia di essere penalizzante per tutti gli investitori e i depositanti non garantiti. Viceversa, nel nuovo regime la risoluzione della crisi affidata alla Banca d'Italia quale autorità nazionale consentirebbe, quale misura di ripartizione degli oneri, l'intervento del Fondo, che si è già messo in condizione di operare con la massima celerità. Un esito diverso, a suo parere, costituirebbe una sconfitta per il Paese, considerando anche gli effetti sistemici che potrebbero derivare dalla contemporanea messa in liquidazione di quattro banche. Confida peraltro che tutti i soggetti istituzionali coinvolti operino nel senso da lui auspicato.

Il presidente Mauro Maria MARINO apprezza l'intervento del professor Maccarone e ritiene che la questione della valutazione dell'intervento del Fondo interbancario quale aiuto di Stato da parte della Commissione europea merita una particolare attenzione anche sotto il profilo delle garanzie pubbliche per la cessione dei crediti deteriorati.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) chiede di chiarire le modalità operative del Fondo che diviene il maggiore azionista delle banche oggetto di ricapitalizzazione.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) chiede di chiarire la richiesta dell'audit in merito alla data di entrata in vigore delle disposizioni recate dagli Atti del Governo n. 208 e n. 209.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) chiede qual è l'ammontare delle risorse a disposizione del Fondo e come si spiega la presa di posizione della Direzione generale concorrenza dell'Unione sugli aiuti di Stato.

Il professor MACCARONE fa presente che il Fondo prevede l'assunzione di partecipazioni della Cassa di Risparmio di Ferrara per circa il 95 per cento del capitale sociale, avendo già stabilito l'assegnazione di *warrant* ai vecchi soci per evitare il carattere espropriativo dell'intervento. Lo statuto del Fondo prevede che le partecipazioni acquisite vengano successivamente cedute nel medio periodo, poiché il Fondo agisce in una logica di salvataggio della banca e non di investimento.

Rimarca peraltro che la successiva vendita ad altre banche appare al momento problematica, mentre è emerso un interessamento dei fondi di investimento. Fa inoltre presente che il Fondo potrebbe anche agire in una logica unitaria rispetto alle quattro banche in difficoltà valorizzandone gli *asset* in una prospettiva sistemica. Puntualizza poi che la sollecitazione non è rivolta ad un rinvio della data di entrata in vigore degli schemi di decreto legislativo, bensì, al contrario, di renderne quanto prima efficaci le disposizioni per utilizzare gli strumenti, diversi dal *bail-in*, previsti per la risoluzione delle crisi.

Si sofferma poi analiticamente sui meccanismi di finanziamento del Fondo unico di garanzia nella prospettiva del nuovo regime dell'Unione bancaria, sostenendo che la previsione di apporti delle banche *ex ante* appare adeguata alla sostenibilità degli interventi eventualmente necessari.

Conclude il proprio intervento giudicando priva di fondatezza la interpretazione dell'Unione europea, ritenendo che gli interventi del Fondo, pur astrattamente attraibili in un area pubblicistica (in virtù dell'obbligo legale e delle competenze della Banca d'Italia) non comportano l'utilizzo di risorse pubbliche.

Rispondendo poi alla senatrice Bottici, fa presente che i versamenti delle banche per finanziare il Fondo saranno in futuro contabilizzati come costi.

Il PRESIDENTE ringrazia il professor Maccarone e dichiara conclusa l'audizione. Avverte quindi che la documentazione acquisita nell'ambito dell'odierna procedura informativa sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

FINANZE E TESORO (6^a)

GIOVEDÌ 29 OTTOBRE 2015

291^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Fabio Panetta, vice direttore generale della Banca d'Italia, accompagnato dal dottor Stefano De Polis e dal dottor Gianluca Trequattrini; l'avvocato Corrado Sforza Fogliani, presidente dell'Associazione nazionale fra le banche popolari, accompagnato dal dottor Giuseppe De Lucia Lumeno, dal dottor Luigi Sartoni, dal dottor Carlo Del Serrone e dal dottor Cesareo Pacioni; l'avvocato Augusto dell'Erba, vice presidente di Federcasse, accompagnato dal dottor Sergio Gatti, dal dottor Marco Reggio, dal dottor Ignace Bikoula e dalla dottoressa Francesca Stella.

La seduta inizia alle ore 14,35.

SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI

Il presidente Mauro Maria MARINO, comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: audizione di rappresentanti della Banca d'Italia, dell'Associazione nazionale fra le banche popolari e di Federcasse

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 27 ottobre.

Il PRESIDENTE introduce l'audizione, richiamando la finalità di approfondimento della stessa ai fini dell'esame degli schemi di decreto legislativo in materia di risanamento e risoluzione degli enti creditizi, il cui esame potrà concludersi nelle sedute della prossima settimana.

Il dottor PANETTA riassume in primo luogo le caratteristiche del contesto entro il quale è destinata a trovare applicazione la disciplina posta dalla direttiva 2014/59/UE (BRRD) e si sofferma sul meccanismo di gestione delle crisi degli enti creditizi da questa recato, il quale contempla l'istituto del *bail-in*, contraddistinto da notevole portata innovativa.

Specifica successivamente che al fine di assicurare un alto grado di armonizzazione tra Stati, la direttiva accorda ai legislatori nazionali margini di discrezionalità limitati. I testi di recepimento attualmente sottoposti al parere delle Camere sono condivisibili nell'impostazione generale e per la capacità di conseguire gli obiettivi della risoluzione delle banche posti dal legislatore europeo.

La BRRD richiede a ciascuno Stato membro di attribuire compiti e poteri di risoluzione a una specifica autorità amministrativa. Tale ruolo è dunque affidato alla Banca d'Italia, che ha istituito un'apposita unità organizzativa di risoluzione alle dirette dipendenze del Direttorio, in conformità con il principio di separatezza dalla vigilanza previsto dalla direttiva.

Sulla base della facoltà disposta dalla citata direttiva, la normativa di recepimento prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze approvi il provvedimento di avvio della risoluzione adottato dalla Banca d'Italia; in tale ambito il coordinamento tra autorità di risoluzione e Governo è coerente con l'approccio finora seguito dal TUB per l'avvio delle procedure di gestione delle crisi e con quanto previsto per il Meccanismo di Risoluzione Unico.

È inoltre condivisibile la scelta di affidare alla sola autorità di risoluzione, che si coordina con la vigilanza, le valutazioni circa la gestione della crisi, in quanto esse investono profili prudenziali e di stabilità finanziaria. Dopo aver illustrato i presupposti delle procedure di risoluzione e di liquidazione coatta amministrativa, rileva che storicamente in Italia le crisi bancarie sono state gestite minimizzando la dispersione del valore aziendale, senza perdite per i depositanti e oneri per le finanze pubbliche anche grazie agli interventi di sostegno dei sistemi di garanzia dei depositanti. Nel nuovo contesto normativo questo schema potrebbe non essere sempre disponibile. Gli orientamenti recenti della Commissione europea tendono infatti a qualificare come aiuto di Stato gli interventi dei sistemi di garanzia diversi dal rimborso dei depositi. Un tale orientamento appare in contrasto con la natura privatistica di tali interventi, che utilizzano risorse del sistema bancario e non dello Stato e sono deliberati su base volontaria. Se questa posizione della Commissione fosse confermata, sarebbero comunque ammissibili gli interventi di sostegno effettuati dal sistema bancario con risorse aggiuntive, al di fuori degli schemi di garanzia dei depositanti. Inoltre, la nuova gerarchia fallimentare prevista dalla direttiva modifica la convenienza dei sistemi di garanzia dei depositi a intervenire per sostenere la cessione di attività e passività ad altri intermediari e rende così più difficile la realizzazione delle operazioni di concentrazione che nel passato hanno consentito di risolvere le crisi. La normativa di recepimento della BRRD modifica infatti la gerarchia concorsuale applicabile tanto nella risoluzione quanto nella liquidazione coatta amministrativa. È ora previsto che i crediti vantati dal sistema di garanzia dei depositi siano gli ultimi ad assorbire le perdite; i creditori chirografari, tra cui rientrano i sottoscrittori di obbligazioni bancarie, sopporteranno invece le perdite. Questa scelta mira a rafforzare la tutela dei depositi, a prescindere dal loro importo, in considerazione della loro rilevanza per la stabilità finanziaria.

Lo schema di decreto legislativo n. 209 disapplica alcuni obblighi di comunicazione al mercato delle informazioni *price sensitive* relative alla sussistenza dei presupposti per il *write down* o la risoluzione. Esso prevede, inoltre, che altre ipotesi di disapplicazione di questi obblighi possano essere identificate dalla Consob. La scelta è in linea con le disposizioni della BRRD sulla riservatezza delle informazioni ed è legata al fatto che l'informazione al mercato prima che siano state adottate misure di *write down* o di risoluzione avrebbe ripercussioni negative sulla banca interessata e sull'esito delle misure da assumere, e potrebbe minacciare la stabilità sistemica.

Il nuovo quadro normativo in materia di risoluzione delle crisi bancarie persegue finalità nel complesso condivisibili. I suoi effetti concreti andranno tuttavia valutati in base all'applicazione. È necessario che le autorità di risoluzione nazionali e il Comitato di Risoluzione Unico esercitino i nuovi, incisivi poteri con flessibilità e ragionevolezza tanto nella fase di pianificazione degli interventi quanto in caso di eventuali dissesti. L'impatto di ciascuna misura dovrà essere valutato

con riferimento sia ai singoli casi sia alla stabilità complessiva del sistema finanziario. Nella fase di pianificazione, gli interventi tesi a migliorare la risolvibilità dell'intermediario dovranno evitare interferenze sulle scelte degli amministratori non giustificate dalla difesa della stabilità sistemica. Per ciascuna banca il volume minimo di passività idonee ad assicurare l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione dovrà essere calibrato con attenzione.

In sede di applicazione del *bail-in* le autorità potranno avvalersi della facoltà di sottrarre alcune passività alla riduzione o alla conversione in azioni, al fine di evitare possibili ripercussioni sulla stabilità finanziaria e per assicurare la continuità di funzioni aziendali essenziali. Dal prossimo gennaio molte di queste facoltà spetteranno al Comitato di Risoluzione Unico; in tale consesso, sarà estremamente importante che trovino piena applicazione i principi, appena richiamati, di flessibilità e ragionevolezza sottesi alla nuova disciplina sulle crisi.

Il nuovo regime regolamentare richiede sia alle banche sia alle autorità il massimo impegno al fine di rafforzare la tutela dei risparmiatori. Gli intermediari dovranno rispettare scrupolosamente, caso per caso, gli obblighi di trasparenza e correttezza stabiliti per l'emissione, il collocamento, la negoziazione degli strumenti più rischiosi presso la clientela al dettaglio. Le autorità dovranno verificare il rispetto delle regole, intervenendo con decisione per correggere eventuali violazioni. Al tempo stesso, esse dovranno rafforzare l'impegno per innalzare la comprensione e la consapevolezza dei rischi da parte dei risparmiatori. La Banca d'Italia ha avviato iniziative in tal senso.

In prospettiva, andrà valutata l'opportunità di introdurre espliciti vincoli normativi al collocamento degli strumenti più rischiosi presso la clientela meno consapevole, limitandone, se del caso, l'offerta a specifiche categorie di investitori professionali.

Al fine di garantire una transizione ordinata al nuovo regime, è necessario che l'*iter* di recepimento della direttiva si concluda in tempi molto rapidi, in anticipo rispetto al passaggio al Meccanismo di Risoluzione Unico.

La risoluzione resta un'ipotesi possibile ma auspicabilmente remota. Per questo è essenziale che il quadro giuridico crei le condizioni affinché l'attività bancaria si svolga in maniera sana e prudente, la vigilanza sia efficace, in grado di intercettare tempestivamente e correggere situazioni critiche, evitando lo stato di dissesto.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) rileva la presenza di aspetti notevolmente positivi nei meccanismi di risoluzione delineati, utili a prevenire i casi di azzardo morale. Pone quindi quesiti in ordine alla compatibilità delle funzioni di risoluzione con quelli di vigilanza nell'ambito della medesima istituzione, nonché sull'efficacia dei protocolli d'intesa in ordine ai profili di tutela della trasparenza dei mercati.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) si esprime a favore della sussistenza di modelli bancari diversificati nell'ambito in particolare del sistema economico italiano, in ragione della sua specificità, ed esprime pertanto riserve rispetto alla tendenza all'adozione di sistemi di controllo del credito secondo logiche di omologazione. Chiede quindi come possano essere garantite le specificità del sistema creditizio italiano a fronte dell'esaurirsi dei processi di aggregazione e di rafforzamento del capitale. Un ulteriore quesito riguarda la possibilità della Banca d'Italia di mettere a punto un sistema di valutazione della solidità delle singole banche adeguatamente fruibile per il pubblico dei risparmiatori, secondo quanto previsto da un disegno di legge di sua iniziativa.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) pone quesiti in ordine alla possibilità della Banca d'Italia di promuovere un'informazione capillare e alla portata del grande pubblico relativamente ai rischi connessi agli investimenti, con particolare riferimento all'introduzione del *bail-in*, nonché alla possibilità di un eccessivo ambito di discrezionalità dell'ente incaricato della risoluzione.

Il dottor PANETTA ritiene che l'attribuzione a soggetti istituzionali diversi di compiti di vigilanza e di risoluzione non favorirebbe l'ordinata gestione della crisi, che invece viene meglio garantita da strutture organizzative distinte e reciprocamente indipendenti, secondo i principi su cui si basa l'organizzazione interna della Banca d'Italia.

Si sofferma quindi sulla comprensibile differenza di approcci al tema dell'informazione da parte della Consob e della Banca d'Italia, che privilegiano rispettivamente gli obiettivi della trasparenza e della stabilità, destinati a essere composti attraverso specifici protocolli d'intesa. Esprime quindi condivisione relativamente alle considerazioni della senatrice Bonfrisco riguardo alla necessità di uno sviluppo del sistema bancario armonico nell'ambito del sistema dell'economia nazionale, osservando peraltro la necessità di uno sviluppo del mercato dei capitali al fine di garantire più efficacemente il finanziamento dell'economia reale. Aggiunge quindi che la recente riforma del sistema delle banche popolari, che ha comportato la trasformazione in società per azioni degli istituti maggiori appare giustificato alla luce del venir meno delle specificità mutualistiche. D'altro canto, è in corso un processo volto a riformare il complesso delle banche di credito cooperativo, ai fini di adeguarne le specificità al nuovo contesto normativo. Dopo aver ribadito che le banche italiane non hanno ricevuto aiuti a carico della finanza pubblica, osserva che la valutazione del merito degli enti bancari, già oggetto di attività di soggetti privati, darebbe luogo al rischio di conflitti di interesse, qualora attribuita alla banca centrale. Conclude rilevando la necessità di un impegno volto ad individuare tempi e modalità idonei per garantire la migliore e corretta informazione in materia finanziaria al pubblico.

Il PRESIDENTE ringrazia i rappresentanti della Banca d'Italia e introduce l'audizione dell'Associazione nazionale fra le banche popolari.

L'avvocato SFORZA FOGLIANI, facendo riferimento al bilancio sociale del credito popolare, mette in evidenza la crescente rilevanza del sistema delle banche popolari nell'economia italiana, con particolare riferimento all'attenzione da esse dedicata alle esigenze proprie dei territori, delle piccole e medie imprese e delle famiglie.

Rileva successivamente come ai sensi della legge di delegazione europea 2014 l'attivazione del *bail-in* dovrà postulare una valutazione volta a garantire il ricorso a modalità coerenti con la forma societaria cooperativa. Dopo aver fatto riferimento all'articolo 53 dell'Atto del Governo n. 209 in materia di deroga alla disciplina sul gradimento e sui limiti al possesso azionario, giudica auspicabile che il provvedimento citato specifichi che il termine decorso il quale la Banca d'Italia può disporre la trasformazione in società per azioni della banca cooperativa sia congruo e suscettibile di proroga, mentre sussiste l'opportunità di subordinare il potere di trasformazione al mancato risanamento.

In relazione al contenuto generale degli schemi di decreto legislativo di recepimento della normativa comunitaria richiama l'attenzione sul necessario rispetto del principio di proporzionalità. In tale ottica ricorda come il Comitato economico e sociale europeo abbia in un proprio parere richiesto l'adozione di requisiti maggiormente flessibili in considerazione delle specificità delle banche nazionali e locali. Pertanto, il principio di proporzionalità dovrebbe essere declinato con riferimento alle modalità di contribuzione al Fondo unico di risoluzione, la quale dovrebbe essere commisurata alla dimensione degli istituti creditizi e, soprattutto, alla propensione al rischio, alla rilevanza sistemica e al livello di finanziarizzazione degli stessi.

Interviene la senatrice BONFRISCO (*CoR*), a giudizio della quale le informazioni tratte dal bilancio sociale del credito popolare testimoniano il ruolo essenziale svolto dal settore a sostegno dei territori e del tessuto economico nazionale pur nella difficoltà ingenerate dalla crisi economica. I decreti legislativi n. 208 e n. 209 costituiscono un ulteriore tassello della costruzione dell'Unione bancaria che, pur affrontando meritoriamente le conseguenze della crisi finanziaria, sembra frutto di un pensiero unico e omologante che rischia di penalizzare le specificità del credito popolare fino a comprometterne l'esistenza. Si insiste infatti sulla volontà di annullare *ex ante* il rischio insito nell'attività creditizia imponendo il rispetto di requisiti e di parametri adeguati alle banche costituite in forma societaria, ma non a quelle che hanno scelto il modello cooperativo, più consono alla realtà economica italiana. La diversità e la peculiarità del sistema creditizio, ma anche del tessuto economico, costituisce un interesse nazionale specifico, alla tutela del quale dovrebbero operare le istituzioni a vario titolo coinvolte: chiede pertanto agli auditi se tale compito venga o meno assolto al meglio.

A giudizio del presidente SFORZA FOGLIANI la segmentazione per dimensione dei mercati creditizi è un criterio inadatto per identificare i modelli bancari di riferimento, facendo presente che il modello cooperativo non può essere confinato in una dimensione ristretta, laddove i valori e i principi cui si ispira tale tipologia hanno dimostrato fin dalle origini di costituire una valida alternativa a istituti ispirati alla massimizzazione del profitto tanto da garantire una crescita dimensionale che merita di essere sostenuta e non contrastata. Conclude specificando che molte operatori economici si rivolgono esclusivamente al credito popolare e che quindi l'attività di tali banche deve essere sostenuta anche in relazione alla struttura dell'economia nazionale.

Il presidente Mauro Maria MARINO ringrazia i rappresentanti dell'Associazione nazionale fra le banche popolari e introduce l'audizione dei rappresentanti di Federcasse.

Il presidente DELL'ERBA, dopo aver ricordato positivi esiti del seminario istituzionale svolto nelle scorse settimane presso le Commissioni 6^a e VI congiunte di Senato e Camera dei deputati sulla materia della riforma del sistema delle banche di credito cooperativo, introduce il proprio intervento delineando il tema della prevenzione delle crisi bancarie con riferimento a banche di media e piccola dimensione e agli interventi che finora sono stati condotti. In particolare, fa presente che in Italia le autorità di vigilanza e le strutture dell'industria bancaria, come i fondi di garanzia, abbiano per lungo tempo evitato i fallimenti atomistici della banche, anche quelle di piccole dimensioni, sottolineando come anche nei casi di liquidazione si sia sempre provveduto a trasferire i rapporti bancari ad altri intermediari, spesso con l'intervento dei Fondi, salvaguardando per quanto possibile le relazioni di clientela. Dopo aver dato analiticamente conto della operatività degli strumenti idonei alla gestione di situazioni di criticità, ricorda come il Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo, istituito nel 1997, con mandato ad operare nelle situazioni di difficoltà delle banche cooperative mutualistiche, sia già intervenuto per il risanamento di banche in temporanea difficoltà, senza mai dover ricorrere al sostegno pubblico. Rimarca quindi che nel nuovo contesto normativo delineato dagli Atti del Governo n. 208 e n. 209 le modalità precedentemente descritte subirebbero un sostanziale cambiamento, poiché la Direttiva in via di recepimento impone di fatto limiti stringenti agli interventi degli stessi Fondi di garanzia, in parziale contrasto con quanto stabilito dalla direttiva DGS che conferisce ai fondi obbligatori un ampio mandato di intervento. Inoltre, esprime perplessità per l'interpretazione prevalente presso la Commissione europea orientata a sottoporre tutti gli interventi dei DGS obbligatori al vaglio sulle norme degli aiuti di Stato, nonostante l'utilizzazione di risorse private e la gestione su base privatistica di tali organismi. Prosegue dichiarando che gli interventi di risoluzione previsti dalla Direttiva sembrerebbero destinati solo alle banche che possono essere qualificate come soggetti "di interesse pubblico", rischiando così facendo di escludere dall'applicazione della risoluzione le banche più piccole e di condurre a una liquidazione atomistica che è sempre stata evitata nel vigente regime. Fa quindi presente il rischio che possano emergere fenomeni anche rilevanti di ricomposizione della raccolta bancaria, ad evitare i quali ritiene opportuna la proposta avanzata dall'ABI relativa alla cosiddetta "*depositor preference estesa*" e al posticipo al 1° gennaio 2019 dell'entrata in vigore del nuovo regime. Conclude descrivendo analiticamente le proposte della Federcasse per indirizzare l'azione dei fondi di garanzia di natura settoriale a scongiurare fallimenti atomistici attraverso azioni preventive, per definire un assetto regolamentare di *governance* del Fondo rispettoso dell'autonomia dal Governo e dalle autorità statali, per l'esercizio di interventi preventivi e per l'elaborazione di modelli di analisi adeguati per applicare *ex ante* il principio dell'interesse pubblico; per integrare infine il Fondo obbligatorio con uno schema a carattere volontario. Tali osservazioni potrebbero essere tradotte in specifiche modifiche degli schemi di decreto in esame di cui dettaglia analiticamente i contenuti.

A giudizio del presidente Mauro Maria MARINO il tema della valutazione dell'interesse pubblico appare dirimente rispetto alle peculiarità del mondo del credito cooperativo.

La senatrice BONFRISCO (CoR) chiede una valutazione della possibile differenziazione e separazione netta tra organismo di vigilanza e organismo di risoluzione delle crisi.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) ritiene semplicistico il criterio dimensionale per qualificare o meno l'interesse pubblico di un istituto di credito e ritiene pertanto opportuna una specificazione che ne contestualizzi il significato rispetto all'ambito operativo delle banche di credito cooperativo. Per quanto riguarda la questione degli aiuti di Stato sollecita un confronto ai più alti livelli per superare le criticità da più parti evidenziate. Chiede poi all'auditore quali sono le fasce di clientela più esposte in caso di *bail-in*.

Il presidente DELL'ERBA ritiene in via teorica possibile una separazione tra i due organismi di vigilanza e risoluzione. Per quanto riguarda l'applicazione del meccanismo di salvataggio interno (*bail-in*) rileva la disomogeneità di tale istituto rispetto alle peculiarità delle banche di credito cooperativo in relazione ai titoli di partecipazione dei soci e alla *governance*.

Il dottor GATTI osserva che l'impianto dell'Unione bancaria è stato costruito prevalentemente in riferimento alle banche costituite in forma di società per azioni e che per attenuare tale carattere era stato opportunamente inserito nella legge di delegazione europea uno specifico criterio volto a salvaguardare la specificità delle banche di credito cooperativo. Anche nel contesto delle norme di recepimento il riferimento all'appropriatezza e alla proporzionalità dell'intervento legislativo appare opportuno. Per quanto riguarda gli aiuti di Stato, pur nella rilevanza dei temi di carattere squisitamente tecnico, rimarca il tasso fortemente politico della discussione in atto che non può che coinvolgere ai massimi livelli i decisori politici, ricordando come la comunicazione della Commissione europea, risalente al 2013, abbia costituito una forte inversione di rotta rispetto ai salvataggi bancari compiuti negli anni precedenti. D'altro canto, appare opinione condivisa anche dall'Autorità nazionale che la posizione assunta in sede comunitaria costituisce un vincolo e un limite particolarmente gravoso per il sistema bancario italiano.

Il presidente Mauro Maria MARINO condivide la preoccupazione espressa da ultimo circa le conseguenze della valutazione dell'Unione in materia di aiuti di Stato e assicura l'impegno della Commissione a sostenere il Governo italiano nel confronto intrapreso.

Ringrazia quindi i rappresentanti di Federcasse e dichiara conclusa l'audizione. Avverte quindi che la documentazione acquisita nell'ambito dell'odierna procedura informativa sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 17.

FINANZE E TESORO (6^a)
GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 2015

299^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 12,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: esame del documento conclusivo

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta pomeridiana del 29 ottobre.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) presenta una proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo, pubblicata in allegato, rinviandone ad una successiva seduta una compiuta illustrazione. Ritiene infatti prevalente l'esigenza di un esame preliminare da parte dei commissari, trattandosi di una proposta aperta a modifiche e a contributi in linea con l'approfondito lavoro compiuto nel corso dell'indagine, concernente, una materia oggetto, tra l'altro, anche nelle scorse settimane di misure significative. Auspica quindi che, in esito all'esame della proposta testé formulata, la Commissione possa raggiungere l'obiettivo di un documento ampiamente condiviso.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,45.

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO PROPOSTO DAL RELATORE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO NELLA PROSPETTIVA DELLA VIGILANZA EUROPEA

La Commissione ha individuato tre questioni sulle quali intende esprimere una valutazione conclusiva: la separazione/divisione tra la tradizionale attività bancaria e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie.

Divisione/separazione

Per quanto riguarda il progetto di introdurre disposizioni volte a separare, in misura più o meno incisiva, l'attività bancaria tradizionale da quella definibile *latu sensu* finanziaria, sono emerse con una certa nettezza, da un lato, la sostanziale inefficacia di misure applicabili solo nell'ordinamento interno, dall'altro, la consapevolezza che anche in sede europea il processo non sembra essere così robusto come appariva qualche tempo fa. D'altro canto, il sistema bancario italiano si caratterizza per una prevalente e maggioritaria attività di stampo tradizionale, che ha costituito anche il suo punto di forza nella crisi finanziaria.

La Commissione ha registrato, infatti, la prevalenza di indicazioni di cauta perplessità rispetto alle esigenze attualmente viste come prevalenti nel mondo bancario e nelle aspettative dei risparmiatori.

La separazione delle attività tradizionali di raccolta e impiego delle banche da quelle di *trading* incontra, da un lato, l'obiezione che una quota della redditività è assicurata dall'attività di compravendita dei titoli, e dall'altro, che al momento la questione di maggiore rilevanza - stante la bassa redditività dell'attività globale - è assicurare una certa capacità delle banche di generare utili in modo da rafforzare i processi di patrimonializzazione. La Commissione ritiene che proprio tale aspetto possa rendere più agevole una minima limitazione, restando fermo l'obiettivo che l'attività speculativa non può mettere a repentaglio la stabilità del singolo istituto e del sistema.

D'altro canto, la finalità principale della separazione consiste nel proteggere le finanze pubbliche dal rischio di dover intervenire per ricapitalizzare o sostenere finanziariamente le banche che dovessero entrare in crisi per un'errata valutazione del rischio connesso alla contrattazione di determinati titoli. Sotto tale punto di vista il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie in attuazione della direttiva europea cosiddetta BRRD prevede già la compartecipazione diretta di azionisti e creditori nella ricostruzione del capitale delle banche in crisi, con un coinvolgimento delle finanze pubbliche solo in ultima istanza.

Vigilanza europea

Una delle lezioni della crisi finanziaria e della crisi del debito sovrano è stata l'esigenza di affiancare all'unione monetaria l'unione bancaria, intesa come una serie di istituti, organismi, regole e procedure armonizzate, in grado di valutare complessivamente per l'area euro la rischiosità delle banche e la tutela della stabilità finanziaria. Il meccanismo unico di vigilanza è lo strumento in grado di assicurare la vigilanza sulle banche più «significative».

Nel 2014 si è svolto l'esercizio di valutazione approfondita dei bilanci delle banche di tutta l'area euro, ai fini dell'avvio della vigilanza unica. Si è trattato di un'azione concentrata sui fattori fondamentali della rischiosità delle banche e della loro sensibilità agli *shock*. Da un lato, la Commissione prende atto che l'esito di tale esercizio (reso possibile anche grazie al notevole impegno della Banca d'Italia) è stato complessivamente positivo per le banche italiane, evidenziando carenze di capitale solo per alcuni istituti di credito. Allo stesso tempo, la Commissione ha valutato, anche con aspetti critici, il meccanismo di vigilanza europea, con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli strumenti utilizzati dall'autorità di vigilanza

per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione. Infatti, nonostante le banche italiane abbiano superato gli *stress test*, è apparso evidente lo squilibrio della valutazione indotto anche da scelte tecniche: gli scenari ipotizzati per i *test* sono apparsi per alcuni versi eccessivamente gravati da stime troppo pessimistiche o comunque ancorate a condizioni contingenti superate o in via di superamento; il peso attribuito ai titoli di debito sovrano in termini di apporto al raggiungimento dei requisiti di patrimonializzazione ha oggettivamente penalizzato le banche nazionali. Se è vero che le esposizioni verso il debito sovrano non sono esenti da rischi (e tale affermazione costituisce un'ulteriore presa di coscienza dei mutamenti indotti dalla crisi finanziaria) e che quindi il trattamento prudenziale di tali titoli merita grande attenzione, la Commissione esprime la preoccupazione che l'adozione di coefficienti di ponderazione per il rischio o limiti alla concentrazione dei rischi relativi ai titoli pubblici possa incidere negativamente sulle banche italiane, in ragione dell'esposizione verso i titoli di debito pubblico. Si suggerisce comunque l'adozione di un criterio di gradualità, correlato ad un'attenta analisi del potenziale impatto sulle banche, sulla stabilità finanziaria e sulle operazioni di politica monetaria.

La Commissione, inoltre, prende atto che nel corso del 2015 non vi sono stati ulteriori esercizi di sostenibilità, così come è scontato che la predisposizione di *stress test* e di revisione della qualità degli *asset* consiste in un processo in divenire e non fermo all'esito di un risultato cristallizzato nel tempo.

Il sistema bancario italiano, cui sono state indirizzate risorse pubbliche largamente inferiori rispetto ai *partner* europei, vive una stagione di trasformazione del quadro complessivo, alla quale contribuisce certamente la nuova configurazione giuridica delle più importanti banche popolari.

Dopo gli anni della crisi e con le conseguenze sui bilanci bancari ancora rilevanti in termini di ridotta erogazione del credito, il sistema si è rimesso in moto: da un lato per fattori riconducibili alla ripresa economica, dall'altro per fattori esogeni e non da ultimo per le misure adottate dalla Banca centrale europea per garantire alle banche risorse a basso costo. Nei fattori endogeni vanno computate le misure adottate dal Governo - dalla rivalutazione delle quote azionarie della Banca d'Italia alla riforma delle banche popolari, dalla deducibilità integrale delle perdite sui crediti ai nuovi requisiti patrimoniali. Nello stesso tempo, soggetti molto rilevanti per il sistema quali le fondazioni bancarie e il mondo delle banche di credito cooperativo hanno iniziato un percorso di autoriforma, e cioè di elaborazione interna di nuovi assetti giuridico-istituzionali, volti a garantire una transizione verso un modello maggiormente rispondente alle sfide del rafforzamento patrimoniale e delle nuove regole di Basilea.

Inoltre con il recepimento della direttiva CRD IV sull'accesso all'attività creditizia e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento ci sono stati interventi sulla *governance* in grado di estendere la trasparenza, la correttezza e il controllo degli organi di vertice, indirizzando le sanzioni per violazioni normative direttamente all'ente, nonché norme sui conflitti di interesse.

Va tenuto presente che il rafforzamento della patrimonializzazione è stato realizzato attraverso aumenti di capitale che hanno rafforzato le banche e gli intermediari creditizi, mentre è proseguita l'opera di contenimento dei costi operativi e gestionali.

La redditività del sistema complessivo rimane molto bassa e gli aumenti di capitale richiesti hanno certamente stressato le capacità dei soci e dei finanziatori. Tuttavia, la prospettiva ancora salda di sostegno della BCE potrebbe garantire una lunga stagione di basso costo di raccolta. Viceversa, la tendenza stabile dei bassi tassi di interesse rende più difficile un recupero di redditività in tempi rapidi.

In termini patrimoniali non va sottaciuto, inoltre, il peso della disciplina sul capitale delle banche in seguito al recepimento degli *standard* previsti dall'accordo di Basilea 3 nell'Unione europea, avendo le banche italiane adottato da subito i livelli minimi dei coefficienti di capitale in linea con quelli a regime.

La Commissione assicura l'impegno, in collaborazione con il Governo, a seguire da vicino l'operato della vigilanza, in modo da considerare, in una fase successiva, l'adeguatezza della normativa

nazionale rispetto agli obiettivi generali dell'efficacia della vigilanza europea, a partire da quelle disposizioni che garantiscono efficacia, coerenza e omogeneità.

Va apprezzata l'istituzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, che costituisce il secondo pilastro dell'unione bancaria. Si tratta di un meccanismo che traduce un'altra lezione della crisi, e cioè che banche troppo grandi, complesse e sistemiche non possono essere lasciate fallire senza aggravare i rischi complessivi e i costi per la collettività della crisi stessa. Il sistema si fonda sull'assunto che soprattutto gli azionisti e i creditori si facciano carico dei rischi. Lo strumento del *bail-in* pone le perdite a carico degli azionisti e dei creditori, nel rispetto di un preciso ordine gerarchico. Chi investe in strumenti più rischiosi sopporterà prima degli altri le perdite o la conversione in azioni necessaria per la ricapitalizzazione delle banche. Dopo aver esaurito tutte le risorse della categoria più rischiosa si passerà a quella successiva, ragion per cui appare remota l'eventualità che i depositanti (persone fisiche e PMI) - ferma restando la protezione del fondo di garanzia dei depositi fino a 100 mila euro - possano essere colpiti. La Commissione, oltre allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, ha seguito la fase ascendente della proposta di direttiva cosiddetta BRRD, ha valutato in sede consultiva la legge di delegazione europea e si accinge ad esaminare lo schema di decreto legislativo di recepimento.

La Commissione non sottovaluta i rischi complessivi derivanti sia dalla profonda revisione della regolamentazione volta ad assicurare maggiori presidi di capitale e di liquidità che dalle politiche di vigilanza: tali rischi possono indurre comportamenti prociclici rispetto alla congiuntura, affievolendo di molto le prospettive di ripresa economica. In altri termini, pur consapevole dell'urgenza e della necessità di tutte le misure adottate, la Commissione sollecita un'attenta valutazione dei costi di aggiustamento. A tale riguardo, appare giusto sottolineare che un antidoto ai costi di aggiustamento, che potrebbero variare da giurisdizione a giurisdizione, risiede nella massima omogeneizzazione delle regole, anche per superare una certa macchinosità e complessità dell'architettura della vigilanza europea. La creazione di un *single rule book* bancario europeo è una prospettiva da perseguire con determinazione e convinzione, anche per superare in prospettiva l'impressione che le verifiche delle autorità abbiano come esito «vincitori» e «sconfitti» tra le banche europee.

Da ultimo, si fa presente che per l'area euro e per l'economia italiana un inasprimento rapido dei requisiti di capitale rischia di frenare l'offerta di prestiti aumentando peraltro i rischi di sostenibilità delle banche. L'attività di supervisione bancaria deve confrontarsi con le istanze di natura macro-prudenziale evitando politiche procicliche.

Le sofferenze bancarie e le esposizioni deteriorate

Le prospettive del sistema sono appesantite certamente dall'accumulo di esposizioni creditizie deteriorate, causati dalle difficoltà dei prenditori, sia imprese che famiglie. Esso si riflette sull'erogazione del credito. La stretta creditizia, ancorché forse in allentamento, è il fattore di maggiore ostacolo alla ripresa economica italiana: è emerso con chiarezza dalle audizioni che il nodo centrale dei prossimi mesi è rappresentato da un intervento volto a ridare energia e solidità all'attività creditizia. La gestione della qualità dell'attivo bancario è diventata, infatti, prioritaria al fine di consentire al sistema di assecondare le opportunità di crescita e di diventare esso stesso un fattore trainante della ripresa economica. Nel corso delle audizioni è stata reiterata da più parti la richiesta di interventi che riducano i tempi e semplifichino le procedure di recupero dei crediti: si tratta di una riforma «a costo zero», ma dal chiaro e indiscutibile impatto positivo sui conti delle banche e quindi sulla loro capacità di smobilizzare i crediti e di riattivare linee di finanziamento. Tale indirizzo si è concretizzato con l'adozione del decreto-legge n. 83, convertito dalla legge n. 132 del 2015, che ha introdotto una serie di misure in materia fallimentare, civile e processuale, con lo scopo di ridurre i tempi e migliorare il processo esecutivo. Gli effetti di tale riforma saranno tanto più efficaci se consentiranno di colmare il divario esistente tra il valore di mercato e quello di libro delle posizioni creditizie. Non sfugge alla Commissione che la dismissione di crediti a valori

inferiori a quelli stabiliti in sede di regole contabili europee (almeno 85 per cento) costituisce un parametro per identificare l'operazione come un aiuto di Stato.

Contestualmente, la Commissione sostiene il progetto di creare un mercato dei crediti deteriorati, con gli strumenti ritenuti più adatti.

Nel corso delle audizioni sono stati colti e segnalati alcuni miglioramenti del mercato del credito che si sono via via irrobustiti. La politica di *quantitative easing* della BCE ha consentito una diminuzione significativa del costo della raccolta bancaria, traducendosi in un graduale miglioramento del costo del credito.

Tuttavia il credito stenta ancora a espandersi verso le imprese: il fattore che rimane cruciale in tale fase è la liberazione delle risorse da destinare al finanziamento dell'economia. Per ottenere tale risultato la proposta della costituzione di un veicolo speciale cui conferire i crediti deteriorati, «ripulendo i bilanci» delle banche e restituendo ad esse un margine di manovra che oggi è piuttosto ristretto, appare la strada principale. Alcuni paesi dell'Unione hanno adottato con successo piani di separazione e successiva liquidazione delle esposizioni debitorie deteriorate. Si tratta cioè di prevedere la creazione di una società per l'acquisto e la gestione delle sofferenze bancarie sulla base di meccanismi di mercato e senza oneri per lo Stato. Contribuiranno ad avviare tale iniziativa prima di tutto gli effetti positivi che si determineranno grazie alle nuove norme sui fallimenti e alla deducibilità ai fini IRES e IRAP delle svalutazioni dei crediti e delle perdite su crediti; potrà crescere il valore iniziale dei crediti ceduti, ma anche il valore di mercato di tali crediti potrebbe accrescersi nel tempo. Contemporaneamente, per rafforzare definitivamente la redditività complessiva dell'operazione (che si potrebbe costruire come una cartolarizzazione dei crediti a beneficio di un soggetto giuridico separato, autorizzato a sua volta a reperire risorse a fronte dell'emissione di titoli con sottostante il valore degli stessi crediti ceduti) sarebbe strategico affiancare alla cessione uno strumento di garanzia pubblica il quale, operando ovviamente in ultima istanza e con particolari cautele e *caveat* (per evitare effetti di *moral hazard* da parte dei cessionari), possa dotare il mercato che si crea della fluidità e della liquidità necessarie. La Commissione sostiene il Governo italiano nel confronto con le autorità dell'Unione, nella convinzione che, se ben delimitata e con le necessarie contromisure, la garanzia pubblica non sia valutata come un aiuto di Stato a singole banche, ma sia considerato un fattore sistemico di stimolo, anche alla luce di altri interventi di carattere finanziario che intendono aprire il mercato all'operatività di soggetti non bancari. Si tratta quindi di costituire un veicolo autonomo giuridicamente (la definizione «*bad bank*» non è appropriata, essendo uno strumento utilizzabile in caso di crisi bancaria per liquidare le attività di difficile realizzo), cui vengono conferiti i crediti, in grado di remunerare a sua volta i cedenti con le risorse reperite attraverso l'emissione di titoli e al quale sarebbe garantita una percentuale di incassi, in caso di insolvenza dei debitori originari, da parte dello Stato o di un organismo come la Cassa depositi e prestiti, che potrebbe anche entrare nel capitale del veicolo. Al di là di tali prefigurazioni, la Commissione ritiene urgente l'adozione di tali misure.

Rispetto alle soluzioni tecniche che saranno individuate, va tenuto presente che il percorso non è esente da rischi che vanno attentamente valutati: la redistribuzione del credito, senza vincoli e senza regole, è stato uno dei fattori detonanti della crisi finanziaria del 2008. Anche oggi l'abbondanza della liquidità dei mercati internazionali potrebbe dirottare ingenti risorse su operazioni che rischiano di vanificare i risparmi e i patrimoni se costruite senza gli opportuni accorgimenti. Per cui tutta l'operazione andrà condotta con cautela, con ampia condivisione, con attenta valutazione dei rischi, con l'avallo in sede europea. È opinione condivisa che le norme per il più rapido ed efficiente recupero dei crediti potranno avere un effetto positivo - il valore dei crediti ceduti al veicolo potrà crescere, con conseguenze positive sui bilanci bancari -, portando a compimento quell'opera di pulizia dei bilanci bancari che è stato uno dei *leit motiv* dell'indagine conoscitiva. Inoltre, se, come auspica la Commissione, sarà possibile affiancare a determinate categorie di crediti la garanzia pubblica, con l'assenso europeo, il rischio di una circolazione incontrollata e di produzione di cattivi titoli si attenua ancora di più. Infine, una volta avviata l'operazione, la leva finanziaria delle banche italiane si ridurrà e saranno più ampi i margini di erogazione del credito. E tuttavia, si

ribadisce che la garanzia pubblica di ultima istanza, se concessa, non deve innescare un azzardo morale, per cui la cessione del credito potrebbe avvenire sapendo che l'intervento pubblico azzera il rischio dell'acquirente.

Inoltre la remunerazione del veicolo speciale dovrà essere assicurata autonomamente dalla vendita dei titoli dei crediti cartolarizzati: gli scenari di bassi tassi di interesse non agevolano certamente le operazioni di collocamento.

Si ricollega a tale capitolo anche la questione della vendita *in bonis* di portafogli di crediti bancari acquistabili dalla BCE nell'ambito della decisione del 19 dicembre 2014: in tale caso non è vietata la concessione di garanzia statale sui titoli che hanno al loro interno quote di crediti ceduti con la configurazione di *ABS Asset backed securities*, avendo peraltro la certezza che le risorse così acquisite dalla banca cedente sia trasferite all'economia reale.

L'adozione di misure rivolte al sistema bancario con il decreto-legge n. 83, nel solco delle risultanze delle audizioni costituisce un tassello di assoluto rilievo, soprattutto perché dimostra la consapevolezza politica del ruolo del sistema bancario nell'evoluzione delle dinamiche economiche e produttive, ma allo stesso tempo chiama le banche italiane a una grandissima responsabilità: tocca adesso a tutti i banchieri italiani meritare lo sforzo e la prontezza del legislatore per sostenere con innovazione, fantasia, rischio imprenditoriale e sfida del futuro la ripresa dell'economia. Tale richiamo in parte trova la sua origine da una notazione emersa nel corso dell'indagine (audizione dei rappresentanti della Banca centrale europea): in controtendenza con quanto sarebbe stato sperabile, le banche italiane hanno utilizzato le risorse a bassissimo costo del TLTRO per restituire alla BCE le linee di finanziamento precedentemente assorbite, ad un costo superiore. Nonostante quindi l'auspicio, ma anche le sollecitazioni ai più alti livelli, di utilizzare in maniera anticiclica la provvista a basso costo, per dare una spinta alla produzione e alle esigenze delle famiglie in difficoltà finanziarie, è prevalsa una logica di conservazione e di difesa dei risicatissimi margini. Tali scelte, pur comprensibili nella passata stagione, non potranno essere più condivise o sostenute poiché, come detto, il contesto giuridico e tributario è cambiato e le motivazioni del passato non reggono alla prova dei fatti.

In conclusione, la Commissione rileva che un intervento messo in campo nell'attuale congiuntura non avrebbe il significato di misure analoghe adottate negli anni scorsi in altri paesi dell'Unione (su tutti l'esempio spagnolo), poiché non si tratta di un salvataggio pubblico di singoli istituti di credito, ma di operazioni rivolte al sistema e di rilancio dello stesso e quindi della struttura produttiva nel suo complesso.

Una diversa prospettiva

L'indagine conoscitiva si è chiusa nel momento in cui è iniziato il percorso di definizione di regole comuni in Europa sul funzionamento dei mercati finanziari, con la pubblicazione del Libro verde sulla *Capital market Union*, per accompagnare lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito verso il settore produttivo. Rientrano tra i campi di intervento il mercato delle cartolarizzazioni dei prodotti finanziari semplici e di facile valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione degli *standard* comuni per i collocamenti privati e altre misure di miglioramento delle condizioni di accesso ai mercati. Si tratta di una prospettiva comune che per l'Italia assume un carattere strategico, poiché la natura bancocentrica del sistema di finanziamento delle imprese ha da sempre costituito un fattore di debolezza.

FINANZE E TESORO (6^a)
MARTEDÌ 15 DICEMBRE 2015

305^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: seguito dell'esame del documento conclusivo

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta pomeridiana del 26 novembre.

Il presidente Mauro Maria MARINO ricapitola le fasi dell'indagine conoscitiva che hanno portato alla redazione dello schema di documento conclusivo presentato alla Commissione, il quale rappresenta la sintesi delle acquisizioni ottenute nel corso dello svolgimento della procedura informativa. Invita quindi i commissari a intervenire in merito allo schema medesimo.

Il senatore FORNARO (*PD*) suggerisce alcune modifiche testuali, finalizzate a una maggiore precisione della formulazione. Suggerisce inoltre di mettere maggiormente in evidenza quale criterio determinante nella valutazione della solidità degli istituti bancari gli investimenti in strumenti derivati, la cui rischiosità appare maggiore di quella connessa all'attività creditizia tradizionale. Auspica inoltre uno specifico riferimento alla necessità di un adeguamento della disciplina europea sul piano dei rapporti tra banche e risparmiatori, specie in riferimento al collocamento delle obbligazioni subordinate, alla luce della normativa in materia di *bail-in*.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) invita a una riflessione sull'opportunità di rinviare l'esame del documento conclusivo, che potrebbe risentire di elementi contingenti legati alle vicende bancarie di queste settimane. Per quanto riguarda il merito dello schema di documento conclusivo, invita a una riflessione sull'opportunità di sollecitare un aumento dei poteri di controllo della Banca d'Italia e di una revisione dei parametri europei in materia di definizione degli aiuti di Stato.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) esprime apprezzamento per lo sforzo di sintesi alla base del testo in esame. Tuttavia non ritiene calibrata le indicazioni circa la separazione dei modelli bancari, tenuto conto dell'effetto in termini di aumentato rischio a carico dei risparmiatori derivante dalla scelta di assicurare una maggiore tutela alle finanze pubbliche nei casi di crisi bancarie. Esprime quindi perplessità sulla prospettiva di una garanzia di tipo sostanzialmente pubblico, quale quella fornita dalla Cassa depositi e prestiti, nei casi di collocamento di titoli deteriorati, riconoscendo peraltro che le modifiche della disciplina fallimentare potranno incidere positivamente su tale processo.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) condivide quanto espresso dal senatore Vacciano, sottolineando la necessità di disporre di controlli più rigorosi da parte delle autorità di vigilanza sugli enti creditizi, nonché di rendere effettivi gli istituti di responsabilità civile e penale per i casi di condotte contrarie all'ordinamento. Rileva quindi l'opportunità di una garanzia degli investimenti dei risparmiatori senza ricorso a forme di garanzia pubblica.

Il senatore TOSATO (*LN-Aut*) ritiene preferibile che l'approvazione del documento conclusivo avvenga quando sia cessata la fase di alto livello di attenzione sul sistema bancario, anche tenuto conto dell'utilità di disporre di ulteriore tempo per gli approfondimenti necessari ai fini di una maggiore condivisione. Rileva l'esigenza di un approfondimento in particolare sulla possibilità di un superamento legislativo del modello di banca universale e sulle migliori forme di vigilanza.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) giudica il testo in esame coerente con i riscontri conoscitivi ottenuti nel corso della procedura informativa. Rileva l'opportunità di un'approvazione in tempi rapidi al fine di garantire l'apporto della Commissione al dibattito sull'adeguamento della disciplina del settore bancario.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) valuta favorevolmente il complesso dello schema di documento conclusivo in esame, suggerendo tuttavia una riflessione circa l'opportunità di un coinvolgimento a fini di garanzia della Cassa depositi e prestiti e dunque, in ultima istanza, del risparmio postale, nel caso del ricorso allo strumento della *bad bank*.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) sottolinea la complessità degli approfondimenti che sarebbero necessari al fine di adeguare il documento conclusivo agli spunti critici emersi nei casi di crisi bancaria attualmente al centro dell'interesse dell'opinione pubblica.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) riconosce l'importanza della questione della tutela del pubblico dei risparmiatori rispetto alle operazioni di collocamento di obbligazioni bancarie subordinate. Sottolinea quindi l'esistenza di una riflessione a livello europeo sulla materia della definizione degli aiuti di Stato, che coinvolge la Banca centrale europea. Ritiene opportuna l'approvazione del documento conclusivo nel corso della corrente settimana, in quanto risulta prioritario che il Parlamento definisca autonomamente la propria posizione sulla materia bancaria, ponendosi come interlocutore credibile del Governo e delle autorità preposte alla vigilanza. Si riserva infine di valutare eventuali modifiche allo schema di documento conclusivo proposto, sulla base di quanto emerso nell'odierno dibattito.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

FINANZE E TESORO (6^a)

MERCOLEDÌ 16 DICEMBRE 2015

306^a Seduta

Presidenza del Presidente

Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 12,50.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea: seguito e conclusione dell'esame. Approvazione del documento conclusivo: Doc. XVII, n. 3

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta di ieri.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) presenta una nuova versione dello schema di documento conclusivo (pubblicato in allegato), risultante dalle modifiche apportate sulla base delle osservazioni formulate dai senatori Fornaro e Vacciano nella seduta di ieri. Precisa inoltre che tale proposta deve essere intesa quale conclusione dell'analisi di sistema svolta dalla Commissione e che pertanto non può risentire di influenze dettate da circostanze contingenti. Il documento conclusivo deve pertanto rappresentare l'interpretazione dell'istituzione parlamentare del fenomeno indagato e la base di partenza per ulteriori percorsi di approfondimento.

Il senatore FORNARO (*PD*) ritiene che l'integrazione riguardante la ponderazione degli effetti sui bilanci delle banche delle operazioni in derivati dovrebbe essere più propriamente riferita al tema della vigilanza, piuttosto che alle sofferenze bancarie. Diversamente non insiste per la modifica.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) rileva come la questione della vigilanza della Banca centrale europea sia stata trattata nelle audizioni soprattutto in riferimento al possesso di titoli del debito sovrano.

La senatrice GUERRA (*PD*) formula una proposta di integrazione del paragrafo dedicato alla vigilanza europea, consistente in un riferimento alla questione dei derivati.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) accoglie la modifica proposta.

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) propone una riformulazione del paragrafo sulle sofferenze bancarie e le esposizioni deteriorate tesa a segnalare l'opportunità di una diminuzione del parametro atto all'identificazione degli aiuti di Stato.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) accetta di modificare di conseguenza lo schema di documento conclusivo.

La senatrice GUERRA (*PD*) condividendo l'orientamento precedentemente espresso dal Presidente ritiene preferibile, al fine di evitare che il documento conclusivo della Commissione risenta in maniera eccessiva del dibattito cagionato dalle attuali turbolenze del settore bancario, sopprimere il riferimento puntuale alle obbligazioni subordinate contenuto nel paragrafo sulla vigilanza europea, pur in presenza di un'osservazione sulla tutela rafforzata dei risparmiatori.

Il presidente Mauro Maria MARINO (*PD*) condivide la posizione della senatrice Guerra e modifica lo schema di documento conclusivo, nel senso proposto.

Si passa quindi alla votazione dello schema di documento conclusivo, così come modificato (pubblicato in allegato).

Il senatore SCIASCIA (*FI-PdL XVII*) interviene per dichiarazione di voto favorevole a nome del Gruppo.

Il senatore MOLINARI (*Misto*) pur evidenziando il pregevole lavoro di sintesi preannuncia il voto contrario del proprio Gruppo, motivato dalla non condivisione di alcune scelte.

La senatrice BOTTICI (*M5S*) interviene per dichiarazione di voto contrario a nome del Gruppo, rimarcando le differenze dell'impostazione del documento rispetto alle istanze della propria parte politica.

Il senatore TOSATO (*LN-Aut*) pur apprezzando il lavoro del relatore, preannuncia il voto contrario del proprio Gruppo.

La senatrice CHIAVAROLI (*AP (NCD-UDC)*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) interviene per dichiarazione di voto favorevole a nome del Gruppo, formulando un giudizio ampiamente positivo del documento, così come da ultimo modificato.

Il senatore BERGER (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo.

Previa verifica della presenza del numero legale, lo schema di documento conclusivo è infine posto ai voti, risultando approvato.

La seduta termina alle ore 13,15.

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO PROPOSTO DAL RELATORE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO NELLA PROSPETTIVA DELLA VIGILANZA EUROPEA

La Commissione ha individuato tre questioni sulle quali intende esprimere una valutazione conclusiva: la separazione/divisione tra la tradizionale attività bancaria e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie.

Divisione/separazione

Per quanto riguarda il progetto di introdurre disposizioni volte a separare, in misura più o meno incisiva, l'attività bancaria tradizionale da quella definibile *latu sensu* finanziaria, sono emerse con una certa nettezza, da un lato, la sostanziale inefficacia di misure applicabili solo nell'ordinamento interno, dall'altro, la consapevolezza che anche in sede europea il processo non sembra essere così

robusto come appariva qualche tempo fa. D'altro canto, il sistema bancario italiano si caratterizza per una prevalente e maggioritaria attività di stampo tradizionale, che ha costituito anche il suo punto di forza nella crisi finanziaria.

La Commissione ha registrato, infatti, la prevalenza di indicazioni di cauta perplessità rispetto alle esigenze attualmente viste come prevalenti nel mondo bancario e nelle aspettative dei risparmiatori. La separazione delle attività tradizionali di raccolta e impiego delle banche da quelle di *trading* incontra, da un lato, l'obiezione che una quota della redditività è assicurata dall'attività di compravendita dei titoli, e dall'altro, che al momento la questione di maggiore rilevanza - stante la bassa redditività dell'attività globale - è assicurare una certa capacità delle banche di generare utili in modo da rafforzare i processi di patrimonializzazione. La Commissione ritiene che proprio tale aspetto possa rendere più agevole una minima limitazione, restando fermo l'obiettivo che l'attività speculativa non può mettere a repentaglio la stabilità del singolo istituto e del sistema.

D'altro canto, la finalità principale della separazione consiste nel proteggere le finanze pubbliche dal rischio di dover intervenire per ricapitalizzare o sostenere finanziariamente le banche che dovessero entrare in crisi per un'errata valutazione del rischio connesso alla contrattazione di determinati titoli. Sotto tale punto di vista il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie in attuazione della direttiva europea cosiddetta BRRD prevede già la compartecipazione diretta di azionisti e creditori nella ricostruzione del capitale delle banche in crisi, con un coinvolgimento delle finanze pubbliche solo in ultima istanza.

Vigilanza europea

Una delle lezioni della crisi finanziaria e della crisi del debito sovrano è stata l'esigenza di affiancare all'unione monetaria l'unione bancaria, intesa come una serie di istituti, organismi, regole e procedure armonizzate, in grado di valutare complessivamente per l'area euro la rischiosità delle banche e la tutela della stabilità finanziaria. Il meccanismo unico di vigilanza è lo strumento in grado di assicurare la vigilanza sulle banche più «significative».

Nel 2014 si è svolto l'esercizio di valutazione approfondita dei bilanci delle banche di tutta l'area euro, ai fini dell'avvio della vigilanza unica. Si è trattato di un'azione concentrata sui fattori fondamentali della rischiosità delle banche e della loro sensibilità agli *shock*. Da un lato, la Commissione prende atto che l'esito di tale esercizio (reso possibile anche grazie al notevole impegno della Banca d'Italia) è stato complessivamente positivo per le banche italiane, evidenziando carenze di capitale solo per 4 istituti di credito. Allo stesso tempo, la Commissione ha valutato, anche con aspetti critici, il meccanismo di vigilanza europea, con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli indicatori strumenti utilizzati dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione. Infatti, nonostante le banche italiane abbiano superato gli *stress test*, è apparso evidente lo squilibrio della valutazione indotto anche da scelte tecniche: gli scenari ipotizzati per i *test* sono apparsi per alcuni versi eccessivamente gravati da stime troppo pessimistiche o comunque ancorate a condizioni contingenti superate o in via di superamento; il peso attribuito ai titoli di debito sovrano in termini di apporto al raggiungimento dei requisiti di patrimonializzazione ha oggettivamente penalizzato le banche nazionali. Se è vero che le esposizioni verso il debito sovrano non sono esenti da rischi (e tale affermazione costituisce un'ulteriore presa di coscienza dei mutamenti indotti dalla crisi finanziaria) e che quindi il trattamento prudenziale di tali titoli merita grande attenzione, la Commissione esprime la preoccupazione che l'adozione di coefficienti di ponderazione per il rischio o limiti alla concentrazione dei rischi relativi ai titoli pubblici possa incidere negativamente sulle banche italiane, in ragione dell'esposizione verso i titoli di debito pubblico. Si suggerisce comunque l'adozione di un criterio di gradualità, correlato ad un'attenta analisi del potenziale impatto sulle banche, sulla stabilità finanziaria e sulle operazioni di politica monetaria.

La Commissione, inoltre, prende atto che nel corso del 2015 non vi sono stati ulteriori esercizi di sostenibilità, così come è scontato che la predisposizione di *stress test* e di revisione della qualità degli *asset* consiste in un processo in divenire e non fermo all'esito di un risultato cristallizzato nel tempo.

Il sistema bancario italiano, cui sono state indirizzate risorse pubbliche largamente inferiori rispetto ai *partner* europei, vive una stagione di trasformazione del quadro complessivo, alla quale contribuisce certamente la nuova configurazione giuridica delle più importanti banche popolari.

Dopo gli anni della crisi e con le conseguenze sui bilanci bancari ancora rilevanti in termini di ridotta erogazione del credito, il sistema si è rimesso lentamente in moto: da un lato per fattori riconducibili alla ripresa economica, dall'altro per fattori esogeni e non da ultimo per le misure adottate dalla Banca centrale europea per garantire alle banche risorse a basso costo. Nei fattori endogeni vanno computate le misure adottate dal Governo - dalla rivalutazione delle quote azionarie della Banca d'Italia alla riforma delle banche popolari, dalla deducibilità integrale delle perdite sui crediti ai nuovi requisiti patrimoniali. Nello stesso tempo, soggetti molto rilevanti per il sistema quali le fondazioni bancarie e il mondo delle banche di credito cooperativo hanno iniziato un percorso di autoriforma, e cioè di elaborazione interna di nuovi assetti giuridico-istituzionali, volti a garantire una transizione verso un modello maggiormente rispondente alle sfide del rafforzamento patrimoniale e delle nuove regole di Basilea.

Inoltre con il recepimento della direttiva CRD IV sull'accesso all'attività creditizia e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento ci sono stati interventi sulla *governance* in grado di estendere la trasparenza, la correttezza e il controllo degli organi di vertice, indirizzando le sanzioni per violazioni normative direttamente all'ente, nonché norme sui conflitti di interesse.

Va tenuto presente che il rafforzamento della patrimonializzazione è stato realizzato attraverso aumenti di capitale che hanno rafforzato le banche e gli intermediari creditizi, mentre è proseguita l'opera di contenimento dei costi operativi e gestionali.

La redditività del sistema complessivo rimane molto bassa e gli aumenti di capitale richiesti hanno certamente stressato le capacità dei soci e dei finanziatori. Tuttavia, la prospettiva ancora salda di sostegno della BCE potrebbe garantire una lunga stagione di basso costo di raccolta. Viceversa, la tendenza stabile dei bassi tassi di interesse rende più difficile un recupero di redditività in tempi rapidi.

In termini patrimoniali non va sottaciuto, inoltre, il peso della disciplina sul capitale delle banche in seguito al recepimento degli *standard* previsti dall'accordo di Basilea 3 nell'Unione europea, avendo le banche italiane adottato da subito i livelli minimi dei coefficienti di capitale in linea con quelli a regime.

La Commissione assicura l'impegno, in collaborazione con il Governo, a seguire da vicino l'operato della vigilanza, in modo da considerare, in una fase successiva, l'adeguatezza della normativa nazionale rispetto agli obiettivi generali dell'efficacia della vigilanza europea, a partire da quelle disposizioni che garantiscono efficacia, coerenza e omogeneità.

Va apprezzata l'istituzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, che costituisce il secondo pilastro dell'unione bancaria. Si tratta di un meccanismo che traduce un'altra lezione della crisi, e cioè che banche troppo grandi, complesse e sistemiche non possono essere lasciate fallire senza aggravare i rischi complessivi e i costi per la collettività della crisi stessa. Il sistema si fonda sull'assunto che soprattutto gli azionisti e i creditori si facciano carico dei rischi. Lo strumento del *bail-in* pone le perdite a carico degli azionisti e dei creditori, nel rispetto di un preciso ordine gerarchico. Chi investe in strumenti più rischiosi supporterà prima degli altri le perdite o la conversione in azioni necessaria per la ricapitalizzazione delle banche. Dopo aver esaurito tutte le risorse della categoria più rischiosa si passerà a quella successiva, ragion per cui appare remota l'eventualità che i depositanti (persone fisiche e PMI) - ferma restando la protezione del fondo di garanzia dei depositi fino a 100 mila euro - possano essere colpiti. La Commissione, oltre allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, ha seguito la fase ascendente della proposta di direttiva cosiddetta BRRD, ha valutato in sede consultiva la legge di delegazione europea e ha espresso parere sullo schema di decreto legislativo di recepimento. A tale riguardo, va peraltro messa in luce una duplice esigenza legata al nuovo regime della risoluzione: appare quanto mai opportuna l'introduzione di sistemi di informazione corretta, sintetica e chiara dei rischi assunti dai risparmiatori nel decidere forme di investimento che, nel previgente regime, hanno

tradizionalmente assunto un carattere di scarsa rischiosità, anche in relazione alla solidità finanziaria della singola banca (su tutti il contratto di deposito); contestualmente appare urgente intervenire a tutela dei risparmiatori con una misura di forte restrizione della possibilità di collocare strumenti finanziari particolarmente rischiosi da parte delle banche, con riferimento a determinate fasce di clienti, quali ad esempio le obbligazioni subordinate.

La Commissione non sottovaluta i rischi complessivi derivanti sia dalla profonda revisione della regolamentazione volta ad assicurare maggiori presidi di capitale e di liquidità che dalle politiche di vigilanza: tali rischi possono indurre comportamenti prociclici rispetto alla congiuntura, affievolendo di molto le prospettive di ripresa economica. In altri termini, pur consapevole dell'urgenza e della necessità di tutte le misure adottate, la Commissione sollecita un'attenta valutazione dei costi di aggiustamento. A tale riguardo, appare giusto sottolineare che un antidoto ai costi di aggiustamento, che potrebbero variare da giurisdizione a giurisdizione, risiede nella massima omogeneizzazione delle regole, anche per superare una certa macchinosità e complessità dell'architettura della vigilanza europea. La creazione di un *single rule book* bancario europeo è una prospettiva da perseguire con determinazione e convinzione, anche per superare in prospettiva l'impressione che le verifiche delle autorità abbiano come esito «vincitori» e «sconfitti» tra le banche europee.

Da ultimo, si fa presente che per l'area euro e per l'economia italiana un inasprimento rapido dei requisiti di capitale rischia di frenare l'offerta di prestiti aumentando peraltro i rischi di sostenibilità delle banche. L'attività di supervisione bancaria deve confrontarsi con le istanze di natura macro-prudenziale evitando politiche procicliche.

Le sofferenze bancarie e le esposizioni deteriorate

Le prospettive del sistema sono appesantite certamente dall'accumulo di esposizioni creditizie deteriorate, causati dalle difficoltà dei prenditori, sia imprese che famiglie. Non va inoltre sottovalutato il peso delle operazioni in derivati, i cui effetti sui bilanci, forse non ancora chiaramente e totalmente contabilizzati, impongono di per sé un'attenzione massima sia per le scelte passate che per la disciplina futura. Tali elementi si riflettono sull'erogazione del credito. La stretta creditizia, ancorché forse in allentamento, è il fattore di maggiore ostacolo alla ripresa economica italiana: è emerso con chiarezza dalle audizioni che il nodo centrale dei prossimi mesi è rappresentato da un intervento volto a ridare energia e solidità all'attività creditizia. La gestione della qualità dell'attivo bancario è diventata, infatti, prioritaria al fine di consentire al sistema di assecondare le opportunità di crescita e di diventare esso stesso un fattore trainante della ripresa economica. Nel corso delle audizioni è stata reiterata da più parti la richiesta di interventi che riducano i tempi e semplifichino le procedure di recupero dei crediti: si tratta di una riforma «a costo zero», ma dal chiaro e indiscutibile impatto positivo sui conti delle banche e quindi sulla loro capacità di smobilizzare i crediti e di riattivare linee di finanziamento. Tale indirizzo si è concretizzato con l'adozione del decreto-legge n. 83, convertito dalla legge n. 132 del 2015, che ha introdotto una serie di misure in materia fallimentare, civile e processuale, con lo scopo di ridurre i tempi e migliorare il processo esecutivo. Gli effetti di tale riforma saranno tanto più efficaci se consentiranno di colmare il divario esistente tra il valore di mercato e quello di libro delle posizioni creditizie. Non sfugge alla Commissione che la dismissione di crediti a valori inferiori a quelli stabiliti in sede di regole contabili europee (almeno 85 per cento) costituisce un parametro per identificare l'operazione come un aiuto di Stato.

Contestualmente, la Commissione sostiene il progetto di creare un mercato dei crediti deteriorati, con gli strumenti ritenuti più adatti.

Nel corso delle audizioni sono stati colti e segnalati alcuni miglioramenti del mercato del credito che si sono via via irrobustiti. La politica di *quantitative easing* della BCE ha consentito una diminuzione significativa del costo della raccolta bancaria, traducendosi in un graduale miglioramento del costo del credito.

Tuttavia il credito stenta ancora a espandersi verso le imprese: il fattore che rimane cruciale in tale fase è la liberazione delle risorse da destinare al finanziamento dell'economia. Per ottenere tale risultato la proposta della costituzione di un veicolo speciale cui conferire i crediti deteriorati,

«ripulendo i bilanci» delle banche e restituendo ad esse un margine di manovra che oggi è piuttosto ristretto, appare la strada principale. Alcuni paesi dell'Unione hanno adottato con successo piani di separazione e successiva liquidazione delle esposizioni debitorie deteriorate. Si tratta cioè di prevedere la creazione di una società per l'acquisto e la gestione delle sofferenze bancarie sulla base di meccanismi di mercato e senza oneri per lo Stato. Contribuiranno ad avviare tale iniziativa prima di tutto gli effetti positivi che si determineranno grazie alle nuove norme sui fallimenti e alla deducibilità ai fini IRES e IRAP delle svalutazioni dei crediti e delle perdite su crediti; potrà crescere il valore iniziale dei crediti ceduti, ma anche il valore di mercato di tali crediti potrebbe accrescersi nel tempo. Contemporaneamente, per rafforzare definitivamente la redditività complessiva dell'operazione (che si potrebbe costruire come una cartolarizzazione dei crediti a beneficio di un soggetto giuridico separato, autorizzato a sua volta a reperire risorse a fronte dell'emissione di titoli con sottostante il valore degli stessi crediti ceduti) sarebbe strategico affiancare alla cessione uno strumento di garanzia pubblica il quale, operando ovviamente in ultima istanza e con particolari cautele e *caveat* (per evitare effetti di *moral hazard* da parte dei cessionari), possa dotare il mercato che si crea della fluidità e della liquidità necessarie. La Commissione sostiene il Governo italiano nel confronto con le autorità dell'Unione, nella convinzione che, se ben delimitata e con le necessarie contromisure, la garanzia pubblica non sia valutata come un aiuto di Stato a singole banche, ma sia considerato un fattore sistemico di stimolo, anche alla luce di altri interventi di carattere finanziario che intendono aprire il mercato all'operatività di soggetti non bancari. Si tratta quindi di costituire un veicolo autonomo giuridicamente (la definizione «*bad bank*» non è appropriata, essendo uno strumento utilizzabile in caso di crisi bancaria per liquidare le attività di difficile realizzo), cui vengono conferiti i crediti, in grado di remunerare a sua volta i cedenti con le risorse reperite attraverso l'emissione di titoli e al quale sarebbe garantita una percentuale di incassi, in caso di insolvenza dei debitori originari, da parte dello Stato o di un organismo come la Cassa depositi e prestiti, che potrebbe anche entrare nel capitale del veicolo. Al di là di tali prefigurazioni, la Commissione ritiene urgente l'adozione di tali misure.

Rispetto alle soluzioni tecniche che saranno individuate, va tenuto presente che il percorso non è esente da rischi che vanno attentamente valutati: la redistribuzione del credito, senza vincoli e senza regole, è stato uno dei fattori detonanti della crisi finanziaria del 2008. Anche oggi l'abbondanza della liquidità dei mercati internazionali potrebbe dirottare ingenti risorse su operazioni che rischiano di vanificare i risparmi e i patrimoni se costruite senza gli opportuni accorgimenti. Per cui tutta l'operazione andrà condotta con cautela, con ampia condivisione, con attenta valutazione dei rischi, con l'avallo in sede europea. È opinione condivisa che le norme per il più rapido ed efficiente recupero dei crediti potranno avere un effetto positivo - il valore dei crediti ceduti al veicolo potrà crescere, con conseguenze positive sui bilanci bancari -, portando a compimento quell'opera di pulizia dei bilanci bancari che è stato uno dei *leit motiv* dell'indagine conoscitiva. Inoltre, se, come auspica la Commissione, sarà possibile affiancare a determinate categorie di crediti la garanzia pubblica, con l'assenso europeo, il rischio di una circolazione incontrollata e di produzione di cattivi titoli si attenua ancora di più. Infine, una volta avviata l'operazione, la leva finanziaria delle banche italiane si ridurrà e saranno più ampi i margini di erogazione del credito. E tuttavia, si ribadisce che la garanzia pubblica di ultima istanza, se concessa, non deve innescare un azzardo morale, per cui la cessione del credito potrebbe avvenire sapendo che l'intervento pubblico azzerà il rischio dell'acquirente.

Inoltre la remunerazione del veicolo speciale dovrà essere assicurata autonomamente dalla vendita dei titoli dei crediti cartolarizzati: gli scenari di bassi tassi di interesse non agevolano certamente le operazioni di collocamento.

Si ricollega a tale capitolo anche la questione della vendita *in bonis* di portafogli di crediti bancari acquistabili dalla BCE nell'ambito della decisione del 19 dicembre 2014: in tale caso non è vietata la concessione di garanzia statale sui titoli che hanno al loro interno quote di crediti ceduti con la configurazione di *ABS Asset backed securities*, avendo peraltro la certezza che le risorse così acquisite dalla banca cedente sia trasferite all'economia reale.

L'adozione di misure rivolte al sistema bancario con il decreto-legge n. 83, nel solco delle risultanze delle audizioni costituisce un tassello di assoluto rilievo, soprattutto perché dimostra la consapevolezza politica del ruolo del sistema bancario nell'evoluzione delle dinamiche economiche e produttive, ma allo stesso tempo chiama le banche italiane a una grandissima responsabilità: tocca adesso a tutti i banchieri italiani meritare lo sforzo e la prontezza del legislatore per sostenere con innovazione, fantasia, rischio imprenditoriale e sfida del futuro la ripresa dell'economia. Tale richiamo in parte trova la sua origine da una notazione emersa nel corso dell'indagine (audizione dei rappresentanti della Banca centrale europea): in controtendenza con quanto sarebbe stato sperabile, le banche italiane hanno utilizzato le risorse a bassissimo costo del TLTRO per restituire alla BCE le linee di finanziamento precedentemente assorbite, ad un costo superiore. Nonostante quindi l'auspicio, ma anche le sollecitazioni ai più alti livelli, di utilizzare in maniera anticiclica la provvista a basso costo, per dare una spinta alla produzione e alle esigenze delle famiglie in difficoltà finanziarie, è prevalsa una logica di conservazione e di difesa dei risicatissimi margini. Tali scelte, pur comprensibili nella passata stagione, non potranno essere più condivise o sostenute poiché, come detto, il contesto giuridico e tributario è cambiato e le motivazioni del passato non reggono alla prova dei fatti.

In conclusione, la Commissione rileva che un intervento messo in campo nell'attuale congiuntura non avrebbe il significato di misure analoghe adottate negli anni scorsi in altri paesi dell'Unione (su tutti l'esempio spagnolo), poiché non si tratta di un salvataggio pubblico di singoli istituti di credito, ma di operazioni rivolte al sistema e di rilancio dello stesso e quindi della struttura produttiva nel suo complesso.

Una diversa prospettiva

L'indagine conoscitiva si è chiusa nel momento in cui è iniziato il percorso di definizione di regole comuni in Europa sul funzionamento dei mercati finanziari, con la pubblicazione del Libro verde sulla *Capital market Union*, per accompagnare lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito verso il settore produttivo. Rientrano tra i campi di intervento il mercato delle cartolarizzazioni dei prodotti finanziari semplici e di facile valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione degli *standard* comuni per i collocamenti privati e altre misure di miglioramento delle condizioni di accesso ai mercati. Si tratta di una prospettiva comune che per l'Italia assume un carattere strategico, poiché la natura bancocentrica del sistema di finanziamento delle imprese ha da sempre costituito un fattore di debolezza.

DOCUMENTO CONCLUSIVO, APPROVATO DALLA COMMISSIONE, SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO NELLA PROSPETTIVA DELLA VIGILANZA EUROPEA (Doc. XVII, n. 3)

La Commissione ha individuato tre questioni sulle quali intende esprimere una valutazione conclusiva: la separazione/divisione tra la tradizionale attività bancaria e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie.

Divisione/separazione

Per quanto riguarda il progetto di introdurre disposizioni volte a separare, in misura più o meno incisiva, l'attività bancaria tradizionale da quella definibile *latu sensu* finanziaria, sono emerse con una certa nettezza, da un lato, la sostanziale inefficacia di misure applicabili solo nell'ordinamento interno, dall'altro, la consapevolezza che anche in sede europea il processo non sembra essere così robusto come appariva qualche tempo fa. D'altro canto, il sistema bancario italiano si caratterizza

per una prevalente e maggioritaria attività di stampo tradizionale, che ha costituito anche il suo punto di forza nella crisi finanziaria.

La Commissione ha registrato, infatti, la prevalenza di indicazioni di cauta perplessità rispetto alle esigenze attualmente viste come prevalenti nel mondo bancario e nelle aspettative dei risparmiatori. La separazione delle attività tradizionali di raccolta e impiego delle banche da quelle di *trading* incontra, da un lato, l'obiezione che una quota della redditività è assicurata dall'attività di compravendita dei titoli, e dall'altro, che al momento la questione di maggiore rilevanza - stante la bassa redditività dell'attività globale - è assicurare una certa capacità delle banche di generare utili in modo da rafforzare i processi di patrimonializzazione. La Commissione ritiene che proprio tale aspetto possa rendere più agevole una minima limitazione, restando fermo l'obiettivo che l'attività speculativa non può mettere a repentaglio la stabilità del singolo istituto e del sistema.

D'altro canto, la finalità principale della separazione consiste nel proteggere le finanze pubbliche dal rischio di dover intervenire per ricapitalizzare o sostenere finanziariamente le banche che dovessero entrare in crisi per un'errata valutazione del rischio connesso alla contrattazione di determinati titoli. Sotto tale punto di vista il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie in attuazione della direttiva europea cosiddetta BRRD prevede già la compartecipazione diretta di azionisti e creditori nella ricostruzione del capitale delle banche in crisi, con un coinvolgimento delle finanze pubbliche solo in ultima istanza.

Vigilanza europea

Una delle lezioni della crisi finanziaria e della crisi del debito sovrano è stata l'esigenza di affiancare all'unione monetaria l'unione bancaria, intesa come una serie di istituti, organismi, regole e procedure armonizzate, in grado di valutare complessivamente per l'area euro la rischiosità delle banche e la tutela della stabilità finanziaria. Il meccanismo unico di vigilanza è lo strumento in grado di assicurare la vigilanza sulle banche più «significative».

Nel 2014 si è svolto l'esercizio di valutazione approfondita dei bilanci delle banche di tutta l'area euro, ai fini dell'avvio della vigilanza unica. Si è trattato di un'azione concentrata sui fattori fondamentali della rischiosità delle banche e della loro sensibilità agli *shock*. Da un lato, la Commissione prende atto che l'esito di tale esercizio (reso possibile anche grazie al notevole impegno della Banca d'Italia) è stato complessivamente positivo per le banche italiane, evidenziando carenze di capitale solo per 4 istituti di credito. Allo stesso tempo, la Commissione ha valutato, anche con aspetti critici, il meccanismo di vigilanza europea, con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli indicatori strumenti utilizzati dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione. Infatti, nonostante le banche italiane abbiano superato gli *stress test*, è apparso evidente lo squilibrio della valutazione indotto anche da scelte tecniche: gli scenari ipotizzati per i *test* sono apparsi per alcuni versi eccessivamente gravati da stime troppo pessimistiche o comunque ancorate a condizioni contingenti superate o in via di superamento; il peso attribuito ai titoli di debito sovrano in termini di apporto al raggiungimento dei requisiti di patrimonializzazione ha oggettivamente penalizzato le banche nazionali. Se è vero che le esposizioni verso il debito sovrano non sono esenti da rischi (e tale affermazione costituisce un'ulteriore di presa di coscienza dei mutamenti indotti dalla crisi finanziaria) e che quindi il trattamento prudenziale di tali titoli merita grande attenzione, la Commissione esprime la preoccupazione che l'adozione di coefficienti di ponderazione per il rischio o limiti alla concentrazione dei rischi relativi ai titoli pubblici possa incidere negativamente sulle banche italiane, in ragione dell'esposizione verso i titoli di debito pubblico. Si suggerisce comunque l'adozione di un criterio di gradualità, correlato ad un'attenta analisi del potenziale impatto sulle banche, sulla stabilità finanziaria e sulle operazioni di politica monetaria, anche in riferimento all'analisi del rischio di prodotti finanziari complessi (cosiddetti derivati) sui quali tale valutazione non è apparsa improntata ad analogo condivisibile prudenza per le banche di altri Paesi.

La Commissione, inoltre, prende atto che nel corso del 2015 non vi sono stati ulteriori esercizi di sostenibilità, così come è scontato che la predisposizione di *stress test* e di revisione della qualità

degli *asset* consiste in un processo in divenire e non fermo all'esito di un risultato cristallizzato nel tempo.

Il sistema bancario italiano, cui sono state indirizzate risorse pubbliche largamente inferiori rispetto ai *partner* europei, vive una stagione di trasformazione del quadro complessivo, alla quale contribuisce certamente la nuova configurazione giuridica delle più importanti banche popolari.

Dopo gli anni della crisi e con le conseguenze sui bilanci bancari ancora rilevanti in termini di ridotta erogazione del credito, il sistema si è rimesso lentamente in moto: da un lato per fattori riconducibili alla ripresa economica, dall'altro per fattori esogeni e non da ultimo per le misure adottate dalla Banca centrale europea per garantire alle banche risorse a basso costo. Nei fattori endogeni vanno computate le misure adottate dal Governo - dalla rivalutazione delle quote azionarie della Banca d'Italia alla riforma delle banche popolari, dalla deducibilità integrale delle perdite sui crediti ai nuovi requisiti patrimoniali. Nello stesso tempo, soggetti molto rilevanti per il sistema quali le fondazioni bancarie e il mondo delle banche di credito cooperativo hanno iniziato un percorso di autoriforma, e cioè di elaborazione interna di nuovi assetti giuridico-istituzionali, volti a garantire una transizione verso un modello maggiormente rispondente alle sfide del rafforzamento patrimoniale e delle nuove regole di Basilea.

Inoltre con il recepimento della direttiva CRD IV sull'accesso all'attività creditizia e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento ci sono stati interventi sulla *governance* in grado di estendere la trasparenza, la correttezza e il controllo degli organi di vertice, indirizzando le sanzioni per violazioni normative direttamente all'ente, nonché norme sui conflitti di interesse.

Va tenuto presente che il rafforzamento della patrimonializzazione è stato realizzato attraverso aumenti di capitale che hanno rafforzato le banche e gli intermediari creditizi, mentre è proseguita l'opera di contenimento dei costi operativi e gestionali.

La redditività del sistema complessivo rimane molto bassa e gli aumenti di capitale richiesti hanno certamente stressato le capacità dei soci e dei finanziatori. Tuttavia, la prospettiva ancora salda di sostegno della BCE potrebbe garantire una lunga stagione di basso costo di raccolta. Viceversa, la tendenza stabile dei bassi tassi di interesse rende più difficile un recupero di redditività in tempi rapidi.

In termini patrimoniali non va sottaciuto, inoltre, il peso della disciplina sul capitale delle banche in seguito al recepimento degli *standard* previsti dall'accordo di Basilea 3 nell'Unione europea, avendo le banche italiane adottato da subito i livelli minimi dei coefficienti di capitale in linea con quelli a regime.

La Commissione assicura l'impegno, in collaborazione con il Governo, a seguire da vicino l'operato della vigilanza, in modo da considerare, in una fase successiva, l'adeguatezza della normativa nazionale rispetto agli obiettivi generali dell'efficacia della vigilanza europea, a partire da quelle disposizioni che garantiscono efficacia, coerenza e omogeneità.

Va apprezzata l'istituzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, che costituisce il secondo pilastro dell'unione bancaria. Si tratta di un meccanismo che traduce un'altra lezione della crisi, e cioè che banche troppo grandi, complesse e sistemiche non possono essere lasciate fallire senza aggravare i rischi complessivi e i costi per la collettività della crisi stessa. Il sistema si fonda sull'assunto che soprattutto gli azionisti e i creditori si facciano carico dei rischi. Lo strumento del *bail-in* pone le perdite a carico degli azionisti e dei creditori, nel rispetto di un preciso ordine gerarchico. Chi investe in strumenti più rischiosi sopporterà prima degli altri le perdite o la conversione in azioni necessaria per la ricapitalizzazione delle banche. Dopo aver esaurito tutte le risorse della categoria più rischiosa si passerà a quella successiva, ragion per cui appare remota l'eventualità che i depositanti (persone fisiche e PMI) - ferma restando la protezione del fondo di garanzia dei depositi fino a 100 mila euro - possano essere colpiti. La Commissione, oltre allo svolgimento dell'indagine conoscitiva, ha seguito la fase ascendente della proposta di direttiva cosiddetta BRRD, ha valutato in sede consultiva la legge di delegazione europea e ha espresso parere sullo schema di decreto legislativo di recepimento. A tale riguardo, va peraltro messa in luce una duplice esigenza legata al nuovo regime della risoluzione: appare quanto mai

opportuna l'introduzione di sistemi di informazione corretta, sintetica e chiara dei rischi assunti dai risparmiatori nel decidere forme di investimento che, nel previgente regime, hanno tradizionalmente assunto un carattere di scarsa rischiosità, anche in relazione alla solidità finanziaria della singola banca (su tutti il contratto di deposito); contestualmente appare urgente intervenire a tutela dei risparmiatori con una misura di forte restrizione della possibilità di collocare strumenti finanziari particolarmente rischiosi da parte delle banche, con riferimento a determinate fasce di clienti.

La Commissione non sottovaluta i rischi complessivi derivanti sia dalla profonda revisione della regolamentazione volta ad assicurare maggiori presidi di capitale e di liquidità che dalle politiche di vigilanza: tali rischi possono indurre comportamenti prociclici rispetto alla congiuntura, affievolendo di molto le prospettive di ripresa economica. In altri termini, pur consapevole dell'urgenza e della necessità di tutte le misure adottate, la Commissione sollecita un'attenta valutazione dei costi di aggiustamento. A tale riguardo, appare giusto sottolineare che un antidoto ai costi di aggiustamento, che potrebbero variare da giurisdizione a giurisdizione, risiede nella massima omogeneizzazione delle regole, anche per superare una certa macchinosità e complessità dell'architettura della vigilanza europea. La creazione di un *single rule book* bancario europeo è una prospettiva da perseguire con determinazione e convinzione, anche per superare in prospettiva l'impressione che le verifiche delle autorità abbiano come esito «vincitori» e «sconfitti» tra le banche europee.

Da ultimo, si fa presente che per l'area euro e per l'economia italiana un inasprimento rapido dei requisiti di capitale rischia di frenare l'offerta di prestiti aumentando peraltro i rischi di sostenibilità delle banche. L'attività di supervisione bancaria deve confrontarsi con le istanze di natura macro-prudenziale evitando politiche procicliche.

Le sofferenze bancarie e le esposizioni deteriorate

Le prospettive del sistema sono appesantite certamente dall'accumulo di esposizioni creditizie deteriorate, causati dalle difficoltà dei prenditori, sia imprese che famiglie. Tale condizione si riflette sull'erogazione del credito. La stretta creditizia, ancorché forse in allentamento, è il fattore di maggiore ostacolo alla ripresa economica italiana: è emerso con chiarezza dalle audizioni che il nodo centrale dei prossimi mesi è rappresentato da un intervento volto a ridare energia e solidità all'attività creditizia. La gestione della qualità dell'attivo bancario è diventata, infatti, prioritaria al fine di consentire al sistema di assecondare le opportunità di crescita e di diventare esso stesso un fattore trainante della ripresa economica. Nel corso delle audizioni è stata reiterata da più parti la richiesta di interventi che riducano i tempi e semplifichino le procedure di recupero dei crediti: si tratta di una riforma «a costo zero», ma dal chiaro e indiscutibile impatto positivo sui conti delle banche e quindi sulla loro capacità di smobilizzare i crediti e di riattivare linee di finanziamento. Tale indirizzo si è concretizzato con l'adozione del decreto-legge n. 83, convertito dalla legge n. 132 del 2015, che ha introdotto una serie di misure in materia fallimentare, civile e processuale, con lo scopo di ridurre i tempi e migliorare il processo esecutivo. Gli effetti di tale riforma saranno tanto più efficaci se consentiranno di colmare il divario esistente tra il valore di mercato e quello di libro delle posizioni creditizie. Non sfugge alla Commissione che la dismissione di crediti a valori inferiori a quelli stabiliti in sede di regole contabili europee (almeno 85 per cento) costituisce un parametro per identificare l'operazione come un aiuto di Stato, ma al contempo si auspica una riduzione di tale parametro percentuale.

Contestualmente, la Commissione sostiene il progetto di creare un mercato dei crediti deteriorati, con gli strumenti ritenuti più adatti.

Nel corso delle audizioni sono stati colti e segnalati alcuni miglioramenti del mercato del credito che si sono via via irrobustiti. La politica di *quantitative easing* della BCE ha consentito una diminuzione significativa del costo della raccolta bancaria, traducendosi in un graduale miglioramento del costo del credito.

Tuttavia il credito stenta ancora a espandersi verso le imprese: il fattore che rimane cruciale in tale fase è la liberazione delle risorse da destinare al finanziamento dell'economia. Per ottenere tale risultato la proposta della costituzione di un veicolo speciale cui conferire i crediti deteriorati,

«ripulendo i bilanci» delle banche e restituendo ad esse un margine di manovra che oggi è piuttosto ristretto, appare la strada principale. Alcuni paesi dell'Unione hanno adottato con successo piani di separazione e successiva liquidazione delle esposizioni debitorie deteriorate. Si tratta cioè di prevedere la creazione di una società per l'acquisto e la gestione delle sofferenze bancarie sulla base di meccanismi di mercato e senza oneri per lo Stato. Contribuiranno ad avviare tale iniziativa prima di tutto gli effetti positivi che si determineranno grazie alle nuove norme sui fallimenti e alla deducibilità ai fini IRES e IRAP delle svalutazioni dei crediti e delle perdite su crediti; potrà crescere il valore iniziale dei crediti ceduti, ma anche il valore di mercato di tali crediti potrebbe accrescersi nel tempo. Contemporaneamente, per rafforzare definitivamente la redditività complessiva dell'operazione (che si potrebbe costruire come una cartolarizzazione dei crediti a beneficio di un soggetto giuridico separato, autorizzato a sua volta a reperire risorse a fronte dell'emissione di titoli con sottostante il valore degli stessi crediti ceduti) sarebbe strategico affiancare alla cessione uno strumento di garanzia pubblica il quale, operando ovviamente in ultima istanza e con particolari cautele e *caveat* (per evitare effetti di *moral hazard* da parte dei cessionari), possa dotare il mercato che si crea della fluidità e della liquidità necessarie. La Commissione sostiene il Governo italiano nel confronto con le autorità dell'Unione, nella convinzione che, se ben delimitata e con le necessarie contromisure, la garanzia pubblica non sia valutata come un aiuto di Stato a singole banche, ma sia considerato un fattore sistemico di stimolo, anche alla luce di altri interventi di carattere finanziario che intendono aprire il mercato all'operatività di soggetti non bancari. Si tratta quindi di costituire un veicolo autonomo giuridicamente (la definizione «*bad bank*» non è appropriata, essendo uno strumento utilizzabile in caso di crisi bancaria per liquidare le attività di difficile realizzo), cui vengono conferiti i crediti, in grado di remunerare a sua volta i cedenti con le risorse reperite attraverso l'emissione di titoli e al quale sarebbe garantita una percentuale di incassi, in caso di insolvenza dei debitori originari, da parte dello Stato o di un organismo come la Cassa depositi e prestiti, che potrebbe anche entrare nel capitale del veicolo. Al di là di tali prefigurazioni, la Commissione ritiene urgente l'adozione di tali misure.

Rispetto alle soluzioni tecniche che saranno individuate, va tenuto presente che il percorso non è esente da rischi che vanno attentamente valutati: la redistribuzione del credito, senza vincoli e senza regole, è stato uno dei fattori detonanti della crisi finanziaria del 2008. Anche oggi l'abbondanza della liquidità dei mercati internazionali potrebbe dirottare ingenti risorse su operazioni che rischiano di vanificare i risparmi e i patrimoni se costruite senza gli opportuni accorgimenti. Per cui tutta l'operazione andrà condotta con cautela, con ampia condivisione, con attenta valutazione dei rischi, con l'avallo in sede europea. È opinione condivisa che le norme per il più rapido ed efficiente recupero dei crediti potranno avere un effetto positivo - il valore dei crediti ceduti al veicolo potrà crescere, con conseguenze positive sui bilanci bancari -, portando a compimento quell'opera di pulizia dei bilanci bancari che è stato uno dei *leit motiv* dell'indagine conoscitiva. Inoltre, se, come auspica la Commissione, sarà possibile affiancare a determinate categorie di crediti la garanzia pubblica, con l'assenso europeo, il rischio di una circolazione incontrollata e di produzione di cattivi titoli si attenua ancora di più. Infine, una volta avviata l'operazione, la leva finanziaria delle banche italiane si ridurrà e saranno più ampi i margini di erogazione del credito. E tuttavia, si ribadisce che la garanzia pubblica di ultima istanza, se concessa, non deve innescare un azzardo morale, per cui la cessione del credito potrebbe avvenire sapendo che l'intervento pubblico azzerà il rischio dell'acquirente.

Inoltre la remunerazione del veicolo speciale dovrà essere assicurata autonomamente dalla vendita dei titoli dei crediti cartolarizzati: gli scenari di bassi tassi di interesse non agevolano certamente le operazioni di collocamento.

Si ricollega a tale capitolo anche la questione della vendita *in bonis* di portafogli di crediti bancari acquistabili dalla BCE nell'ambito della decisione del 19 dicembre 2014: in tale caso non è vietata la concessione di garanzia statale sui titoli che hanno al loro interno quote di crediti ceduti con la configurazione di *ABS Asset backed securities*, avendo peraltro la certezza che le risorse così acquisite dalla banca cedente sia trasferite all'economia reale.

L'adozione di misure rivolte al sistema bancario con il decreto-legge n. 83, nel solco delle risultanze delle audizioni costituisce un tassello di assoluto rilievo, soprattutto perché dimostra la consapevolezza politica del ruolo del sistema bancario nell'evoluzione delle dinamiche economiche e produttive, ma allo stesso tempo chiama le banche italiane a una grandissima responsabilità: tocca adesso a tutti i banchieri italiani meritare lo sforzo e la prontezza del legislatore per sostenere con innovazione, fantasia, rischio imprenditoriale e sfida del futuro la ripresa dell'economia. Tale richiamo in parte trova la sua origine da una notazione emersa nel corso dell'indagine (audizione dei rappresentanti della Banca centrale europea): in controtendenza con quanto sarebbe stato sperabile, le banche italiane hanno utilizzato le risorse a bassissimo costo del TLTRO per restituire alla BCE le linee di finanziamento precedentemente assorbite, ad un costo superiore. Nonostante quindi l'auspicio, ma anche le sollecitazioni ai più alti livelli, di utilizzare in maniera anticiclica la provvista a basso costo, per dare una spinta alla produzione e alle esigenze delle famiglie in difficoltà finanziarie, è prevalsa una logica di conservazione e di difesa dei risicatissimi margini. Tali scelte, pur comprensibili nella passata stagione, non potranno essere più condivise o sostenute poiché, come detto, il contesto giuridico e tributario è cambiato e le motivazioni del passato non reggono alla prova dei fatti.

In conclusione, la Commissione rileva che un intervento messo in campo nell'attuale congiuntura non avrebbe il significato di misure analoghe adottate negli anni scorsi in altri paesi dell'Unione (su tutti l'esempio spagnolo), poiché non si tratta di un salvataggio pubblico di singoli istituti di credito, ma di operazioni rivolte al sistema e di rilancio dello stesso e quindi della struttura produttiva nel suo complesso.

Una diversa prospettiva

L'indagine conoscitiva si è chiusa nel momento in cui è iniziato il percorso di definizione di regole comuni in Europa sul funzionamento dei mercati finanziari, con la pubblicazione del Libro verde sulla *Capital market Union*, per accompagnare lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito verso il settore produttivo. Rientrano tra i campi di intervento il mercato delle cartolarizzazioni dei prodotti finanziari semplici e di facile valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione degli *standard* comuni per i collocamenti privati e altre misure di miglioramento delle condizioni di accesso ai mercati. Si tratta di una prospettiva comune che per l'Italia assume un carattere strategico, poiché la natura bancocentrica del sistema di finanziamento delle imprese ha da sempre costituito un fattore di debolezza.

SENATO DELLA REPUBBLICA
6a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

**Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea**

20 gennaio 2015

Audizione dell'Amministratore Delegato di Banca Popolare
dell'Emilia Romagna
Dott. Alessandro Vandelli

Premessa

Vorrei in primo luogo ringraziare la 6a Commissione Finanze e Tesoro dell'invito che mi è stato rivolto a partecipare a questa *Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea*.

Al riguardo, data l'ampiezza dell'ambito d'indagine e tenuto conto degli intenti di questa "procedura informativa" evidenziati nella lettera di convocazione, il presente documento intende proporre alcune preliminari considerazioni e approfondimenti in merito a due questioni:

- i progetti comunitari d'introduzione di sistemi di separatezza tra le attività bancarie tradizionali e le attività di trading;
- gli impatti sul sistema bancario italiano del nuovo quadro di vigilanza.

Il punto di vista proposto è quello di una Banca Popolare di dimensioni medio/grandi (il Gruppo Banca Popolare dell'Emilia Romagna – Gruppo BPER - è il 6° gruppo bancario italiano per attività totali e numero di filiali), presente in quasi tutte le regioni del nostro paese, e con una clientela rappresentata principalmente da famiglie e piccole e medie imprese.

I progetti comunitari d'introduzione di sistemi di separatezza tra le attività bancarie tradizionali e le attività di trading.

Come noto il tema della separatezza giuridica obbligatoria tra le attività bancarie tradizionali e quelle di trading rappresenta una delle possibili riforme strutturali del settore bancario, volte a conseguire l'obiettivo di rafforzare la stabilità del sistema finanziario, garantire la protezione del consumatore e favorire l'erogazione di credito all'economia, anche, e soprattutto, durante i periodi di crisi.

Va preliminarmente osservato che la presenza di attività finanziarie nei bilanci bancari è un tratto caratteristico di tutte le aziende di credito. In via generale si può affermare che la redditività generata da questa classe di attivi ha lo scopo precipuo di favorire la stabilizzazione dei ricavi bancari, o almeno di attenuarne la volatilità nel tempo. Ciò giacché l'attività bancaria tipica commerciale e quella di trading producono effetti di correlazione inversa sui bilanci bancari.

Infatti, gli utili della finanza tipicamente salgono in situazioni di tassi in calo, di politiche espansive delle Banche Centrali e di ampia disponibilità di liquidità sui mercati, fattori che si manifestano nelle fasi recessive dell'economia, proprio quando le attività bancarie tipiche, di tipo commerciale, soffrono per il rallentamento degli impieghi, la riduzione del margine d'interesse e la crescita di accantonamenti e perdite su crediti. In queste situazioni, quindi, la finanza agisce come fattore di compensazione e ha funzione ancillare rispetto all'attività tipica di raccolta e impiego.

Questo è il ruolo che all'interno del Gruppo BPER è stato attribuito all'investimento in titoli e all'attività di trading. Al 30/9/2014 gli impieghi a clientela rappresentano il 73,7% delle attività totali mentre gli investimenti di natura finanziaria coprono solo il 15,7%, una delle incidenze più contenute dell'intero sistema bancario italiano. Durante gli anni della crisi i secondi sono gradualmente cresciuti, compensando in parte il calo degli primi. Conseguentemente, la flessione registrata dai ricavi generati dalle attività tradizionali con la clientela è stata bilanciata da un aumento del margine d'interesse da investimento in titoli e utili da negoziazione. Con riferimento al solo margine d'interesse, la quota riferibile agli investimenti in titoli ha raggiunto nell'ultimo biennio un peso ricompreso tra il 15% e il 17%, contro un dato di circa il 10% nel 2010. Si può quindi affermare che l'attività in titoli ricopre una funzione complementare rispetto al business principale che rimane l'erogazione di credito e servizi alla clientela, coerentemente con la natura di banca popolare, vicina alle comunità e ai territori serviti.

Comunque, il sistema bancario italiano nel suo complesso presenta caratteristiche molto simili a quelle del Gruppo BPER e, in particolare, non ha assunto la struttura che si osserva in talune delle maggiori banche di altri paesi avanzati, ove l'attività da trading ha preso il sopravvento su quella tipica tradizionale. Per queste ragioni si ritiene che il tema della separatezza debba essere posto solo quando l'attività di trading raggiunge volumi particolarmente consistenti. Si potranno quindi fissare limiti massimi agli investimenti finanziari detenuti da banche commerciali, rapportandoli, ad esempio, al totale attivo o al patrimonio tangibile. In questo modo si possono limitare gli effetti distorsivi sull'attività delle Banche commerciali, impedendo, di fatto, la loro trasformazione in Banche d'investimento ed evitando che, a fronte di andamenti avversi nei mercati finanziari, si possa minare la solidità della banca e danneggiare i risparmiatori e il sistema finanziario.

Usciti dalla fase più acuta della crisi finanziaria, sarebbe poi opportuno valutare anche la revisione delle attuali norme sulla ponderazione degli attivi, prevedendo una ponderazione anche per i titoli governativi, coerente con la qualità creditizia degli emittenti e l'esposizione al rischio.

Da ultimo si ritiene opportuno porre l'accento sulla circostanza che il mantenimento di competenze tipiche dell'*investment banking* nelle banche commerciali può rappresentare un aspetto positivo. Queste competenze dovrebbero essere progressivamente indirizzate anche verso il mondo delle imprese, favorendone una maggiore apertura ai mercati finanziari, grazie all'assistenza offerta dalle banche. Queste potrebbero nel tempo accompagnare emissioni di strumenti finanziari, tipicamente bond e mini bond, da collocare sul mercato e, in parte, da mantenere nel proprio portafoglio, avviando così un processo volto a ridurre la dipendenza delle imprese dal credito bancario, elemento che, insieme alla ridotta patrimonializzazione, caratterizza il sistema produttivo del nostro Paese.

Gli impatti sul sistema bancario italiano del nuovo quadro di vigilanza.

Il 4 novembre 2014, preceduto da una Valutazione Approfondita (Comprehensive Assessment) degli enti creditizi "significativi" destinati a passare sotto il controllo diretto della BCE, ha preso avvio il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU). Sono trascorsi quindi solo pochi mesi da tal evento, e quindi è difficile esprimere una valutazione completa del nuovo quadro regolamentare. Pur tuttavia, sono emersi alcuni punti di attenzione, da tenere in considerazione per i possibili impatti sull'operatività delle banche, sull'attività creditizia a favore di famiglie e imprese e, in definitiva, sul sistema finanziario del Paese.

Impatti sulle banche

Gli enti creditizi devono costantemente adeguare le proprie strategie ai mutamenti dei mercati e all'evoluzione delle *politiche monetarie*, a loro volta influenzate dal cambiamento delle condizioni congiunturali. Più complessa appare la gestione dell'adattamento a cambiamenti repentini delle *politiche di vigilanza*, che per loro natura dovrebbero caratterizzarsi per stabilità e certezza. E' evidente che il passaggio al Meccanismo di Vigilanza Unico non poteva non comportare un'intensa produzione normativa. Tuttavia, è bene considerare che la mole di nuova regolamentazione è tale da renderne difficile, soprattutto per le banche di medie dimensioni, la completa ed accurata analisi e quindi la corretta applicazione. Ciò tenuto conto anche della circostanza che in molti casi l'evoluzione normativa si base su esperienze e contesti lontani da quelli delle banche italiane. Se a ciò si aggiunge che in molti casi si presenta particolarmente complessa la preventiva conoscenza delle concrete modalità di applicazione delle norme, si può comprendere come le banche si trovino ad affrontare in questa fase incertezze di tipo strategico, con conseguenti difficoltà ad impostare ed attuare piani operativi e di sviluppo.

Il rischio è che questa situazione complessiva, oltre a determinare elevati costi per il sistema bancario, possa comportare un rallentamento nella crescita degli attivi, in particolare di quelli creditizi.

La nuova vigilanza mira a dare regole comuni alle banche dei Paesi dell'Unione Bancaria. Tuttavia, occorre ricordare che in molti ambiti permangono differenze che penalizzano le banche del nostro Paese, non consentendo una reale concorrenza su basi paritetiche, in una fase dove le barriere nazionali stanno progressivamente venendo meno. Tralasciando temi quali l'omogeneità in ambito fiscale e contabile, preme rilevare in questa circostanza l'esigenza che tutte le banche sotto il MVU possano essere messe nella condizione di adottare modelli interni di misurazione del rischio di credito, al fine di raggiungere, sia a livello nazionale sia a livello di Unione Bancaria, un reale level playing field.

Impatti su famiglie e imprese

L'Italia presenta un tessuto economico e finanziario per certi versi unico: a fronte della presenza di molte piccole e medie imprese sussiste un sistema bancario assai articolato, popolato da banche di dimensioni, strutture proprietarie e modelli diversi. Quest'articolazione ha sino ad ora consentito di superare i limiti della bassa capitalizzazione e della contenuta apertura ai mercati finanziari delle imprese italiane.

Il nuovo quadro di vigilanza sembra essere stato disegnato pensando principalmente a imprese più grandi e a banche più grandi ed è corretto interrogarsi se ciò possa avere un impatto sull'attività di erogazione del credito da parte delle istituzioni creditizie del nostro Paese.

Sotto questo profilo può essere utile considerare due fenomeni tipici della realtà italiana.

1. L'esame delle modalità con cui è stata condotta l'Asset Quality Review, nell'ambito del Comprehensive Assessment, fornisce indicazioni che aiutano a comprendere l'approccio della BCE nella valutazione del rischio di credito e, in ultima analisi, nella determinazione dell'assorbimento di capitale per la banca. Ciò che emerge è il peso rilevante attribuito alla vista di tipo prospettico, alla presenza di piani previsionali predisposti dalle imprese che attestino le capacità di generare flussi di cassa adeguati per coprire il servizio del debito. Ora, è di tutta evidenza che nelle piccole imprese questo tipo di informazioni è spesso assente e sviluppare questo genere di competenze richiede la rimozione di fragilità di natura amministrativa e gestionale, e soprattutto richiede tempo.

2. E' nota anche l'elasticità di cui godono generalmente le aziende del nostro Paese riguardo alle scadenze nei pagamenti di debiti di natura commerciale o finanziaria, tanto che questa prassi è considerata fisiologica, specie nelle piccole imprese, e non sempre è indicativa di difficoltà finanziarie e di problemi

di solvibilità. Questi comportamenti devono cambiare, ma anche in questo caso per realizzare questa trasformazione è richiesto un adeguato lasso di tempo.

Entrambi i fenomeni descritti, carenza di informazioni di tipo prospettico e mancato rispetto delle scadenze, sono tipici delle piccole e medie imprese del nostro Paese. Sulla base delle regole e delle prassi della BCE, e anche delle possibili evoluzioni normative future (si pensi al tema dei forbore), la penalizzazione può avere effetti consistenti: la rilevazione di un rischio di credito più elevato, comporta un maggiore assorbimento del patrimonio delle banche, minori possibilità di espandere gli impieghi e costi di finanziamento più elevati per l'economia.

E' necessario che le imprese migliorino le proprie capacità gestionali, anche negli ambiti appena descritti, ma non è un risultato che si ottiene nel breve periodo, e il rischio è che nel frattempo il costo per il sistema finanziario e produttivo sia particolarmente elevato.



Banca Popolare di Vicenza

**Indagine conoscitiva
sul Sistema bancario
italiano nella
prospettiva della
vigilanza europea**

*Audizione della Banca
Popolare di Vicenza alla
Commissione Finanze e
Tesoro del Senato*

20 gennaio 2015



INDICE

1 INTRODUZIONE	3
2 IL NUOVO QUADRO REGOLAMENTARE PER LE BANCHE: LA VIGILANZA UNICA EUROPEA.....	3
2.1 LE BANCHE ITALIANE NEL <i>COMPREHENSIVE ASSESSMENT</i> BCE	4
2.2 GLI EFFETTI DELLA CRISI SULLE BANCHE ITALIANE	8
2.3 I RISULTATI DEL GRUPPO BPVI PER L'ECONOMIA DEI NOSTRI TERRITORI.....	8
2.4 CONSIDERAZIONI FINALI E PROSPETTIVE	10
3 IL PROGETTO DI SEPARAZIONE TRA LE BANCHE COMMERCIALI E LE BANCHE DI INVESTIMENTO	11
3.1 LO STATO DELL'ARTE IN EUROPA.....	12
3.2 LE CRITICHE ALLA SEPARAZIONE	12
3.3 IL PUNTO DI VISTA DELLA BANCA POPOLARE DI VICENZA SULLA QUESTIONE DELLA SEPARAZIONE	13
4. I FINANZIAMENTI BCE E IL SOSTEGNO ALL'ECONOMIA REALE	14
4.1 LE DIFFICOLTÀ INCONTRATE DALLE BANCHE ITALIANE NEL SOSTEGNO DELL'ECONOMIA	14
4.2 LE POSSIBILI INIZIATIVE PER FAVORIRE LA RIPRESA DEL CREDITO	16



1 Introduzione

Vi ringraziamo a nome di tutta la Banca Popolare di Vicenza per il Vostro cortese invito e siamo particolarmente onorati di poter condividere con Voi alcune riflessioni su questioni rilevanti per il Sistema bancario italiano, soprattutto in un momento, come quello attuale, particolarmente complesso sia per gli istituti di credito nazionali sia per tutte le realtà economiche del nostro Paese.

Le questioni che in questa importante occasione siamo stati chiamati a discutere con Voi sono relative:

1. agli effetti del passaggio alla Vigilanza Unica Europea per le principali banche italiane e a quello che ancora riteniamo sia necessario fare sul piano della regolamentazione comunitaria;
2. all'ipotesi di separazione tra le banche commerciali e le banche d'investimento;
3. alla tematica dell'utilizzo dei finanziamenti della BCE assegnati alle banche italiane a sostegno della ripresa dell'economia reale.

2 Il nuovo quadro regolamentare per le banche: la Vigilanza Unica Europea

Il passaggio alla Vigilanza Unica Bancaria della BCE, il cosiddetto SSM - *Single Supervisory Mechanism*, avvenuto il 4 novembre 2014 e che ha riguardato le 120 principali banche europee, sarà ricordato come un cambiamento di portata storica, non solo perché rappresenta l'avvio del primo pilastro dell'Unione Bancaria, ma soprattutto perché costituisce un ulteriore importante passo nel percorso di completamento dell'Unione Europea.

Da oggi poter contare su una maggiore uniformità di regole, risultato di un lavoro finalizzato a trarre il meglio dalle legislazioni dei singoli Paesi e dall'esperienza della crisi nella prospettiva dell'integrazione, rappresenta indubbiamente una maggior forma di tutela e garanzia per la clientela delle banche di tutti i Paesi dell'Unione Europea, nonché un decisivo passo avanti nella creazione di un contesto competitivo più omogeneo, di cui beneficerebbero non solo le banche, che potranno finalmente disporre di pari



doveri ed opportunità, ma anche e soprattutto l'intero sistema economico europeo.

Siamo, peraltro, consapevoli che l'avvio della Vigilanza Unica non può determinare una vera e propria Unione Bancaria, ma rischia di determinare degli squilibri competitivi tra i sistemi bancari dei vari Paesi, con effetti negativi per le loro economie, se non viene realizzata una più ampia omogeneizzazione della regolamentazione economica e fiscale a livello continentale.

Molte, infatti, sono le tematiche su cui auspichiamo una rapida convergenza ed una maggiore integrazione ed omogeneità a livello europeo. Ci riferiamo, tra le tante, in particolare:

- ai divari nei regimi di tassazione nazionali,
- ai divari nel campo del diritto fallimentare e societario,
- alle differenze nei livelli e nei tempi della giustizia civile,
- alle differenze in materia di adempimenti delle banche dei diversi Paesi per conto della Pubblica Amministrazione in qualità di sostituto d'imposta e nelle attività segnaletiche effettuate nell'ambito delle attività di antiriciclaggio e lotta all'evasione.

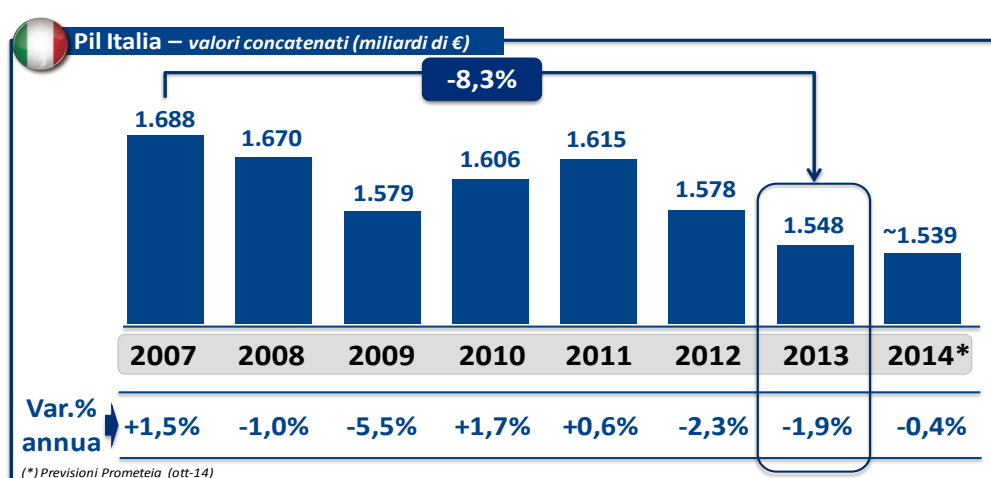
Con riferimento, invece, all'attività di vigilanza europea auspichiamo che la Banca Centrale Europea nelle regole e nell'attività ispettiva crei maggior equilibrio fra il peso attribuito al rischio di credito e gli altri rischi, ed in particolare il rischio di mercato, per evitare una nuova eccessiva esposizione delle banche su strumenti finanziari speculativi potenzialmente ed estremamente dannosi per tutto il sistema economico, come peraltro già avvenuto nel 2008 a livello mondiale, nonché per limitare eccessive penalizzazioni per i sistemi bancari tradizionali, in primis quello italiano, che rappresentano in definitiva la vera catena di trasmissione tra la politica economica e l'economia reale.

2.1 Le banche italiane nel *Comprehensive Assessment* BCE

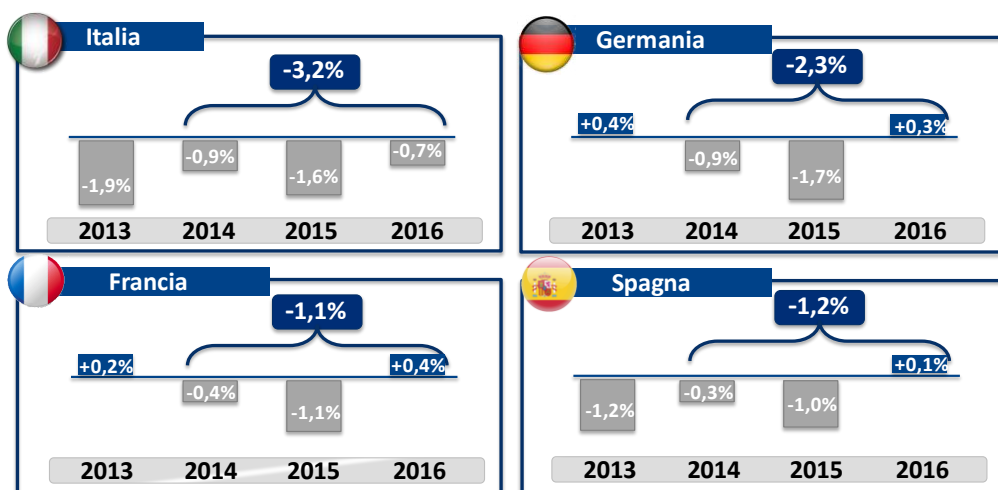
Tale approccio penalizzante per le banche tradizionali da parte dell'Organo di Vigilanza europeo si è palesato in modo evidente, come ufficialmente riconosciuto anche da interlocutori autorevoli come la Banca d'Italia, nel recente esercizio di valutazione approfondita effettuato nel corso del 2014 dalla BCE, il cosiddetto *Comprehensive Assessment*, che aveva l'obiettivo di valutare sulla base di criteri comuni l'effettivo stato di salute dei principali istituti di credito europei prima del loro passaggio alla vigilanza unica diretta della BCE.

Riteniamo a tal fine utile in questa importante occasione ripercorrere i principali motivi che hanno penalizzato il sistema bancario italiano, il quale ha comunque dimostrato complessivamente una buona tenuta e solidità, come testimoniato dal fatto che solo due banche italiane su 15 hanno evidenziato carenze di capitale da sanare a seguito dell'esercizio di valutazione della BCE.

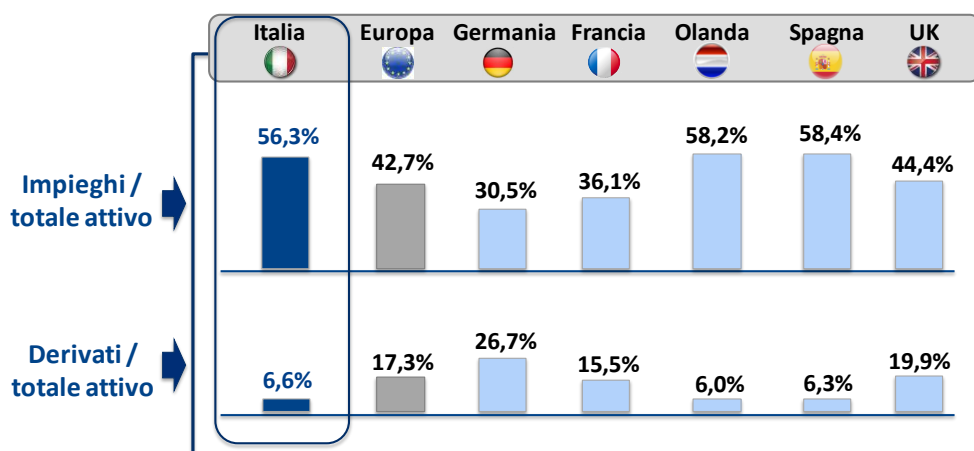
1. Deve innanzitutto essere premesso che l'anno preso come riferimento per la valutazione della qualità degli attivi (AQR) è stato il 2013, un anno particolarmente duro per l'Italia e per le banche italiane, l'ultimo di una lunga serie di anni di stagnazione, a fronte di una crescita seppur modesta registrata dagli altri principali paesi europei.



2. Uno degli aspetti più rilevanti è stato lo scenario macroeconomico e finanziario utilizzato per la prova di Stress Test con scenario "avverso" che era decisamente più sfidante per l'Italia rispetto agli altri principali paesi europei, con una contrazione del Pil di oltre il 3% ipotizzata per il triennio successivo al 2013. Tale ipotesi è stata particolarmente penalizzante per le banche italiane se si considera che il nostro Paese proveniva già da oltre 6 anni di profonda crisi, con un andamento tra i peggiori a livello europeo, delineando in tal modo uno scenario recessivo che, si badi bene, non è stato sperimentato nemmeno durante l'ultima guerra mondiale.



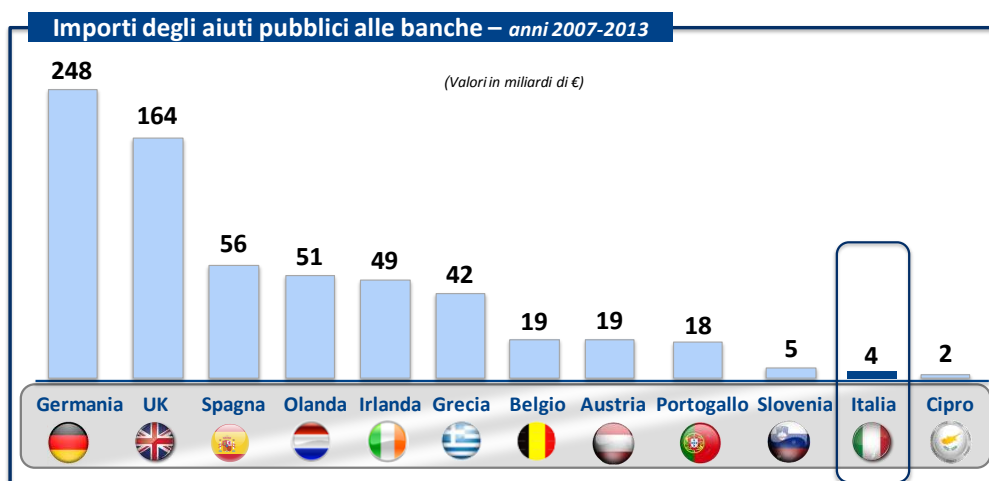
3. Non bisogna poi dimenticare che la valutazione della qualità dell'attivo (AQR) si è concentrata principalmente sul rischio di credito e molto meno sui rischi di mercato. Anche questo aspetto ha penalizzato le banche italiane, "colpevoli" di essere maggiormente esposte sull'economia reale, avendo circa il 60% dell'attivo costituito da impieghi rispetto al 30/40% delle principali banche europee.



4. Sempre con riferimento al rischio di credito, è importante ricordare anche che la riclassifica dei prestiti dalla categoria "in bonis" alla categoria dei deteriorati, effettuata dalla BCE nella sua analisi della qualità degli attivi, è stata svolta in gran parte sulla base di indicatori di bilancio delle imprese affidate, ed in particolare su indicatori di redditività prospettica e di rapporto tra flussi di cassa attesi e livelli di indebitamento. Tale fatto ha determinato una penalizzazione per le banche italiane, soprattutto per quelle esposte con le piccole e medie imprese, in quanto questa tipologia di imprese in Italia spesso non dispongono di piani prospettici ed evidenziano nel confronto europeo

una più bassa redditività ed un maggiore indebitamento, non solo per gli effetti della lunga crisi, ma anche per la consuetudine, tipica nel nostro Paese, di non evidenziare sui documenti contabili le reali potenzialità dell'azienda, al fine di non avere penalizzazioni fiscali.

5. A ciò si aggiunge che il portafoglio crediti delle banche italiane appare generalmente di qualità peggiore delle altre banche europee, in quanto costituito da imprese in difficoltà finanziarie anche a causa del numero elevato di mancati pagamenti nei termini contrattuali stabiliti (il tempo medio di pagamento tra imprese è pari nel 2014 a 94 giorni a fronte di 47 giorni a livello europeo), ed in primis lo Stato stesso che risulta un pessimo pagatore (il tempo medio di pagamento tra la Pubblica Amministrazione italiana e le imprese è pari nel 2014 a 165 giorni a fronte di 58 giorni a livello europeo). Anche per tale motivo le banche italiane sono state penalizzate nella valutazione della qualità degli attivi svolta dalla BCE rispetto ai concorrenti europei.
6. Infine, è importante sottolineare che le banche italiane in questi anni di crisi non hanno beneficiato degli stessi ingenti aiuti di Stato, di cui invece hanno largamente usufruito gli altri paesi europei quali Germania, Spagna, Olanda, Irlanda, Grecia, Belgio, Austria e Portogallo.



L'aver rimarcato questi aspetti a nostro parere è tutt'altro che un esercizio sterile avvenuto "a tempo scaduto". Il nostro timore, invece, è che rappresentino l'espressione di un atteggiamento negativo nei confronti di un certo modo di fare banca che occorre, a nostro parere, contrastare a tutti i livelli, per evitare un'ulteriore penalizzazione non solo delle nostre banche, ma anche un danno per le prospettive di ripresa della nostra economia.



2.2 Gli effetti della crisi sulle banche italiane

Come precedentemente evidenziato, a differenza di molte altre banche europee che hanno potuto contare anche su ingenti aiuti statali, le banche italiane hanno risposto agli effetti della lunga crisi facendo leva solo sulle proprie forze, sulla propria capacità di reazione e soprattutto sulla resistenza dei propri bilanci.

In ogni caso l'impatto sul sistema creditizio italiano è stato molto rilevante. Infatti, i principali gruppi italiani, cioè quelli che oggi sono sottoposti alla vigilanza diretta della BCE, hanno registrato negli ultimi 3 anni:

- una riduzione degli sportelli di circa 4.500 unità (-15%) e dei dipendenti di 53.000 unità (-14%)
- una contrazione degli impieghi a clientela di oltre il 10%
- oltre 50 miliardi di euro di perdite cumulate

Come conseguenza di questa forte contrazione dell'operatività e dei risultati reddituali si è registrato dal 2008 ad oggi un calo di circa il 70% delle quotazioni delle azioni delle banche quotate (da fine 2010 ad oggi il calo è di circa il 20%)

A questa situazione di crisi e di difficoltà le banche italiane hanno saputo reagire con tempismo ed energia riuscendo a portare a termine con successo numerose iniziative di rafforzamento patrimoniale per ben 30 miliardi di euro negli ultimi 4 anni.

2.3 I risultati del Gruppo BPVi per l'economia dei nostri territori

Tra i 13 gruppi bancari italiani promossi dalla BCE c'è anche la Banca Popolare di Vicenza, risultato che conferma che la nostra Banca non solo è sana e solida, ma anche capace di resistere agli effetti negativi di uno scenario particolarmente avverso, continuando a svolgere il proprio ruolo a sostegno delle famiglie e delle imprese dei propri territori di operatività.

Abbiamo superato, infatti:

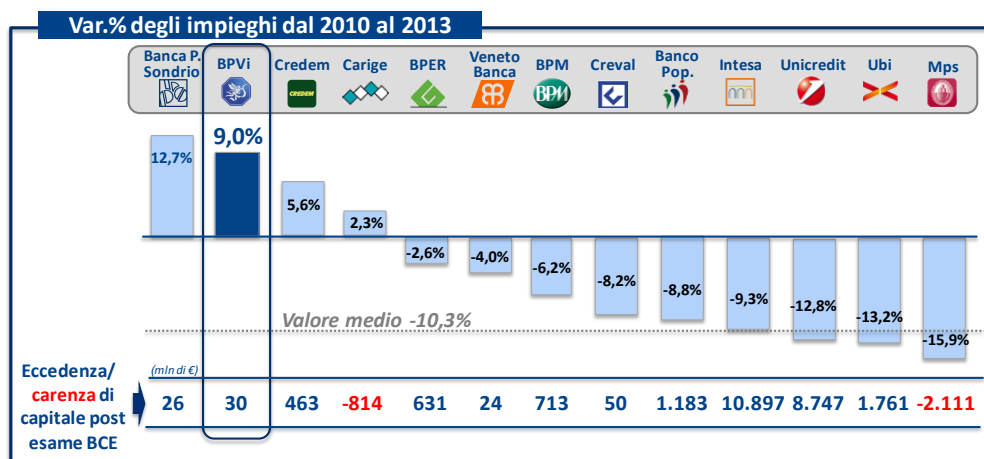
- l'esame della qualità dell'attivo (AQR) con un'eccedenza di capitale di ben 593 milioni di euro,
- lo Stress Test cosiddetto "base", con un'eccedenza di 554 milioni di euro,
- lo Stress Test "avverso", con un'eccedenza di capitale di 30 milioni di euro.



Questo risultato certifica l'adeguato livello di capitalizzazione della nostra Banca, raggiunto grazie alle importanti azioni di rafforzamento patrimoniale concluse con pieno successo tra il 2013 e il 2014, per complessivi 1,3 miliardi di euro, ed alla fiducia ed al supporto della nostra Compagine Sociale, costituita oggi da oltre 116 mila Soci, valore più che raddoppiato dal 2008, quando i Soci erano 57 mila.

Questo positivo risultato acquisisce ancora più valore se si considera che in questi ultimi anni il Gruppo BPVi è tra i gruppi bancari italiani che ha registrato una crescita degli impieghi: +9% dalla fine del 2010 alla fine del 2013, grazie a 11,5 miliardi di euro di nuovi finanziamenti erogati a famiglie ed imprese dalla fine del 2010 ad oggi.

In questo stesso periodo, la banche italiane che hanno ridotto significativamente gli impieghi, garantendo un minor sostegno all'economia, sono state favorite nell'ambito dell'esercizio di *Comprehensive Assessment* della BCE.



Il credito all'economia è invece, a nostro parere, il modo giusto di operare per una vera banca popolare, soprattutto nei momenti di crisi prolungata: siamo, infatti, da sempre convinti che aiutare le imprese significa sostenere l'occupazione ed i consumi interni e conseguentemente contribuire alla ripresa economica dei nostri territori.

Se oggi le regioni del Nord Est, e soprattutto il Veneto, iniziano a vedere prima e meglio delle altre regioni i timidi segnali di un'inversione di tendenza, in termini di Prodotto Interno Lordo, andamento dell'attività produttiva, scambi commerciali con l'estero, dati occupazionali, un po' del merito va anche alla Banca Popolare di Vicenza che ha concentrato la propria attività di impiego proprio nelle aree di originario insediamento: ben il 40% degli 11,5 miliardi di euro di nuove erogazioni effettuate negli ultimi 4 anni sono stati destinati al Veneto (il 18% nella sola provincia di Vicenza).



	Erogazioni (2011-2014)		Principali dati macroeconomici			
	Ammontare (mld €)	Peso%	Pil*	Prod. Ind	Export	Tasso disoc.
			Var % annua 2014	Var % annua 3°T	Classifica regionale	
Veneto	4,6	40%	0,2%	1,0%	2°	6,7%
Lombardia	1,7	15%	0,4%	1,6%	1°	7,7%
Toscana	1,4	12%	-0,4%	n.d.	5°	9,3%
Friuli V. Giulia	1,0	8%	0,0%	2,6%	8°	7,2%
Emilia Romagna	0,7	6%	0,3%	n.d.	3°	7,3%
Altre regioni	2,1	19%	-	-	-	-
Italia	11,5	100%	-0,4%	-0,7%	+1,4	12,9%

(*) Stima Prometeia

2.4 Considerazioni finali e prospettive

La Vigilanza Unica europea è un passaggio di rilevanza storica di assoluta importanza sia per la tutela della clientela che per garantire un contesto competitivo più omogeneo per le banche, ma che richiede, dopo una difficile fase di avvio, peraltro comprensibile e fisiologica data la complessità della novità regolamentare, una maggiore attenzione sui seguenti aspetti:

- Maggiore omogeneità nei criteri di valutazione utilizzati dall'Organo di Vigilanza europeo, fino ad oggi troppo penalizzanti per le banche commerciali e, invece, meno severi per le banche di investimento. La maggiore omogeneità nella valutazione richiede, tra l'altro, come presupposto necessario l'adozione di un linguaggio contabile uniforme in ambito europeo, imponendo l'adozione degli IAS/IFRS a tutti i settori bancari dei Paesi dell'Area Euro.
- La definizione di regole di vigilanza che siano più coerenti, precise e stabili. Il continuo innalzamento delle soglie di capitale previste per gli istituti di credito, ad esempio, genera forte incertezza sul mercato e in coloro che hanno interesse ad investire nel settore bancario, e non consente alle stesse banche di programmare la propria operatività, con conseguenti impatti sia sulla redditività sia sulla loro capacità di sostenere l'economia reale tramite l'attività di finanziamento.

La Banca Popolare di Vicenza riconosce, quindi, l'importanza del passaggio alla Vigilanza Unica a livello europeo, ma ritiene peraltro che il percorso verso una maggiore integrazione economica e fiscale a livello europeo sia ancora molto lungo. Sono molte, infatti, le regole e le condizioni che devono rapidamente realizzarsi per rendere ancora più omogeneo il contesto competitivo europeo.



Risulta quindi indispensabile ed urgente lavorare con convinzione a tutti i livelli per realizzare una normativa europea più omogenea, ad esempio:

- realizzando un allineamento della politica fiscale tra i diversi paesi europei (nell'Unione Europea ci sono oggi 28 diverse legislazioni tributarie);
- creando un identico contesto giuridico-operativo per tutte le banche dell'Eurozona, anche attraverso un'ipotesi di redazione di un Testo Unico bancario a livello continentale;
- definendo un'unica normativa per la regolamentazione ed il funzionamento dei mercati finanziari, tra loro profondamente integrati, ma attualmente regolati da testi unici nazionali;
- uniformando gli aspetti penali dell'economia, per evitare che identiche operazioni economiche e bancarie in Europa siano valutate come fattispecie di reato o meno a seconda che siano realizzate in uno o in un altro dei Paesi dell'Unione europea;
- uniformando i tempi della giustizia civile;
- uniformando la regolamentazione in materia di pagamenti tra privati e Pubblica Amministrazione.

3 Il progetto di separazione tra le banche commerciali e le banche di investimento

Negli ultimi anni, a seguito della crisi finanziaria del 2008, sia negli Usa che in Europa sono state avanzate proposte di modifica strutturale dell'attività bancaria che prevedono, pur con modalità differenti, una separazione dell'attività di intermediazione creditizia tradizionale da quella di *trading* proprietario, attualmente svolte all'interno di molti istituti di credito secondo il modello di banca universale.

Tali misure hanno l'obiettivo di impedire o contenere le ripercussioni che le perdite derivanti dall'attività di *trading* possono avere sull'attività di banca commerciale, compromettendone la solidità e mettendo a rischio i depositi della clientela.

Alla base di queste proposte c'è la convinzione che una separazione tra le attività di banca commerciale e quelle di *trading* mitigherebbe il reciproco contagio tra mercato dei capitali e sistema bancario e indebolirebbe il legame tra rischio bancario e rischio sovrano, riducendo la necessità di salvataggio pubblico degli istituti in crisi.



3.1 Lo stato dell'arte in Europa

In ambito europeo una delle proposte più recenti ed importanti è quella fatta nel cosiddetto Rapporto Liikanen (dal nome del governatore della Banca Centrale finlandese che aveva presieduto il gruppo di esperti che aveva redatto questo rapporto), pubblicato il 2 ottobre del 2012 e commissionato dalla Commissione Europea con l'obiettivo di studiare gli interventi strutturali da attuare nel settore bancario europeo per prevenire eventuali future crisi del settore finanziario e le conseguenti ricadute sulle finanze pubbliche, i risparmi dei contribuenti e il finanziamento dell'economia reale. Il rapporto propone in sintesi di separare funzionalmente in una entità legale creata ad hoc le attività di *trading*, oltre che le attività (prestiti, impegni, esposizioni creditizie non garantite) con *hedge fund*, società veicolo e di *private equity*. L'obbligo di separare funzionalmente l'attività di *trading* scatterebbe solo al raggiungimento di determinate soglie dimensionali.

Successivamente e sulla base del Rapporto Liikanen, nell'ambito della Commissione Europea sono state fatte ulteriori proposte, per impedire alle banche più grandi e più complesse di dedicarsi alla rischiosa attività di negoziazione in conto proprio.

L'ultima proposta risale al gennaio 2014 (proposta dell'ex Commissario Michael Barnier) che, partendo dalla constatazione che alcune banche dell'UE continuano ad essere troppo grandi per fallire, troppo grandi per essere salvate e troppo complesse per risolverne le crisi, indica come necessarie ulteriori misure, in particolare la separazione strutturale dei rischi connessi con le attività di negoziazione delle banche dalla funzione di raccolta di depositi da esse assolta. La proposta sulla riforma strutturale delle banche dell'UE si dovrebbe applicare soltanto alle banche dell'UE più grandi e più complesse che svolgono attività di negoziazione significative.

Dalle ultime notizie disponibili sembra che la proposta non avrebbe il supporto necessario da parte dei governi per arrivare ad un accordo.

3.2 Le critiche alla separazione

Da più parti sono state mosse delle critiche a queste proposte legislative, in quanto se attuate potrebbero incidere negativamente sulla profittabilità del settore bancario e sulla capacità di sostenere l'economia reale, in quanto:

- impattano sui costi di finanziamento delle banche, limitando ad esempio la possibilità di fare *funding* con strumenti di finanza innovativa (ad esempio attraverso *covered bond*, cartolarizzazioni, ecc.);
- limitano la capacità di diversificare le fonti di profitto;
- riducono la gamma di prodotti che è possibile offrire alla clientela;



- impongono nuovi costi di *compliance* e maggiori costi per le duplicazioni delle varie strutture.

3.3 Il punto di vista della Banca Popolare di Vicenza sulla questione della separazione

La crisi finanziaria del 2008 ha avuto come conseguenza una radicale rivisitazione dell'impianto normativo relativo alla regolamentazione del settore finanziario europeo, di cui un esempio è la nuova regolamentazione di Basilea 3.

Il Sistema bancario europeo è oggi molto impegnato a recepire, in molti casi con netto anticipo rispetto alle disposizioni normative, le nuove regole e i nuovi limiti di vigilanza, con un notevole impegno in termini di costi di adeguamento e di risorse dedicate.

Attualmente il Sistema bancario internazionale, anche a seguito di una normativa e di un'attività ispettiva molto più penetrante da parte degli Organi di Vigilanza, si è dotato ormai di strumenti gestionali e di *governance* che sono molto avanzati e in grado di gestire e far coesistere attività e rischi differenti fra loro. Ulteriori importanti passi in avanti in tal senso si stanno ottenendo con il citato adeguamento al nuovo impianto della normativa di vigilanza a livello europeo.

Date queste considerazioni la Banca Popolare di Vicenza ritiene quindi che sia opportuna una stabilizzazione ed un consolidamento della normativa attuale, piuttosto che l'introduzione di ulteriore nuova regolamentazione, peraltro con impatti di allineamento e *compliance* estremamente rilevanti.

Riteniamo, infatti, che oggi la priorità anche per il settore finanziario sia rappresentata dal ritorno alla crescita dell'economia europea, ed italiana in particolare, che necessita peraltro in primo luogo di interventi di politica economica di stimolo e della rapida realizzazione delle necessarie riforme strutturali.

Tale priorità per il Sistema bancario contrasta però con il contesto economico ed operativo che non facilita l'operatività delle banche commerciali, in quanto gli effetti della prolungata crisi economica uniti alle ulteriori richieste di più elevati livelli di patrimonializzazione, peraltro in parte legittimi in un contesto di maggiore incertezza e rischiosità, sta determinando forti pressioni sulla redditività, mettendo in dubbio la stessa sopravvivenza del modello di banca commerciale tradizionale, di cui le banche italiane sono esempi tipici.

Conseguentemente, stante il complesso e faticoso processo di unione bancaria attualmente in corso e di cui si è precedentemente scritto, riterremo più fattibile, efficace, ma soprattutto rapido, concentrarsi su azioni volte a



favorire maggiormente la ripresa dell'attività creditizia, prevedendo forme di stimolo per le banche, a beneficio finale delle imprese, come ad esempio:

- agevolazioni fiscali per le banche che favoriscono il credito ai privati e alle imprese o per specifiche forme tecniche di impiego particolarmente funzionali alla ripresa economica o per particolari settori economici;
- riduzione dei coefficienti patrimoniali richiesti a fronte di determinate forme di impiego a sostegno dell'economia, anche tramite l'utilizzo di garanzie rilasciate dallo Stato, ad esempio con l'utilizzo del Fondo Centrale di Garanzia.

Tali interventi contribuirebbero a facilitare e migliorare l'afflusso di risorse finanziarie dalle banche al sistema produttivo, a tutto vantaggio di una rapida ripresa dell'economia nazionale e continentale.

4. I finanziamenti BCE e il sostegno all'economia reale

In data 17 settembre e 11 dicembre 2014 la BCE, nell'ambito delle operazioni di politica monetaria non convenzionali, ha effettuato due operazioni di rifinanziamento a lungo termine, denominate TLTRO - *Targeted Long Term Refinancing Operation*, con l'obiettivo di riattivare il credito all'economia reale dell'Eurozona.

Complessivamente sono stati assegnati nell'ambito delle due operazioni 212 miliardi di euro di cui circa 50 miliardi richiesti dalle banche italiane (il 23% del totale). Il costo di tali fondi è stato fissato allo 0,15% (tasso BCE + 0,10% di spread).

La Banca Popolare di Vicenza ha partecipato alla 2° asta, ricevendo l'intero plafond per essa disponibile, pari a 1,25 miliardi di euro.

4.1 Le difficoltà incontrate dalle banche italiane nel sostegno dell'economia

Da più parti si sottolinea la notevole disponibilità di fondi a costi agevolati di cui dispongono oggi le banche italiane e si auspica che tale liquidità venga rapidamente destinata al sostegno dell'economia reale, come peraltro previsto dalle stesse caratteristiche dell'operazione di rifinanziamento TLTRO.



Tale aspettativa, sicuramente legittima, non tiene però conto di alcuni elementi fondamentali che occorre attentamente considerare e cioè:

- Le operazioni di rifinanziamento della BCE agiscono sull'offerta di fondi da parte del sistema bancario, ma non sulla domanda di nuovi finanziamenti che continua ad essere debole e di scarsa qualità, soprattutto da parte delle imprese, penalizzate dalla lunga crisi economica.
- I livelli di liquidità oggi a disposizione delle banche sono sicuramente più elevati del recente passato ed a costi decisamente più contenuti. Infatti l'adeguamento alla nuova e stringente regolamentazione, da un lato, e soprattutto l'atteggiamento della BCE in termini di disponibilità ad intervenire, di fatto senza limiti, con iniezioni di liquidità nel sistema, dall'altro, rendono oggi non problematica per le banche la raccolta di fondi anche a costi contenuti da destinare ad investimenti o impieghi. Lo testimoniano i livelli recentemente raggiunti dal costo della raccolta sui mercati finanziari istituzionali e al dettaglio.
- L'attività di impiego non richiede solo la disponibilità di risorse liquide, ma anche e soprattutto elevati livelli di capitale. Il forte inasprimento dei livelli minimi di patrimonializzazione richiesti alle banche dall'Autorità di Vigilanza europea va nella direzione opposta rispetto all'auspicio di un incremento del credito all'economia.

Con riferimento a questo ultimo aspetto si ritiene di precisare che la richiesta di aumentare sempre più i livelli di patrimonializzazione delle banche, può essere soddisfatta solo attraverso:

- La generazione di un'adeguata redditività che consenta non solo di remunerare gli azionisti, ma anche di garantire un adeguato autofinanziamento, destinando parte del reddito a patrimonio. Questa via negli ultimi anni, ma anche in una prospettiva di breve periodo, appare particolarmente ardua, considerando i limitati livelli di profittabilità che riescono a garantire le banche commerciali, nell'attuale contesto economico e finanziario.
- Il ricorso ad aumenti di capitale. Anche questa soluzione risulta attualmente di difficile attuazione, considerando gli enormi sforzi già fatti fino ad oggi in termini di aumenti di capitale (oltre 30 miliardi di euro di aumenti di capitale realizzati negli ultimi 4 anni dalle banche italiane) per un settore come quello bancario che, come precedentemente scritto, presenta attualmente ed in una prospettiva di breve periodo limitati livelli di profittabilità e conseguentemente ridotte possibilità di adeguata remunerazione per gli azionisti.



- Il ricorso ad azioni di *deleveraging*, cioè attraverso iniziative di riduzione dell'attivo soggetto a rischi, tipicamente il credito, che costituisce il denominatore del rapporto attraverso il quale viene misurato dal regolatore il livello di patrimonializzazione. Questa soluzione è stata quella perseguita in questi anni in Italia, congiuntamente alle operazioni di aumento di capitale, per innalzare i livelli di patrimonializzazione. Nell'attuale contesto, l'ulteriore riduzione degli attivi a rischio, quindi principalmente degli impieghi destinati alla clientela, o comunque quantomeno una loro stabilità, appare l'azione più rapida ed efficace per le banche per garantire i livelli di patrimonializzazione richiesti.

Appare quindi probabile che in presenza di una scarsa domanda di credito da parte delle imprese e delle ulteriori recenti richieste della BCE alle banche italiane di più elevati requisiti patrimoniali, non vi sarà, quantomeno nel breve termine e nonostante la disponibilità di notevole liquidità a basso costo, l'attesa ed auspicata crescita del credito al sistema imprese.

4.2 Le possibili iniziative per favorire la ripresa del credito

Per favorire una nuova fase di espansione dell'attività di finanziamento e dell'economia occorre agire in tempi rapidi su più fronti. Si segnala, tra le altre, in particolare:

- Un maggior ricorso a forme di garanzia pubblica, come quelle rilasciate dal Fondo Centrale di Garanzia, ad esempio potenziandone la dotazione di fondi, allargando l'utilizzo della garanzia ad una maggiore numerosità e/o tipologie di imprese (ad esempio non solo le PMI finanziariamente ed economicamente sane) o abbassandone i costi per i beneficiari. Tale iniziativa può sensibilmente mitigare l'assorbimento patrimoniale per le banche nel caso di finanziamenti alle PMI.
- L'adozione di forme di incentivi fiscali per le banche su alcune tipologie di impieghi funzionali alla ripresa dell'economia (come ad esempio nel caso di finanziamenti destinati a sostenere il processo di internazionalizzazione delle aziende o il rinnovamento delle dotazioni tecnologiche o per i progetti di ricerca e sviluppo ed innovazione delle imprese) o per i finanziamenti destinati ad alcune specifiche tipologie di prenditori (come ad esempio imprese start up, innovative, esportatrici, ecc.). In questo caso potrebbe essere prevista un'aliquota agevolata di tassazione (attualmente è il 33%) sugli interessi attivi percepiti dalle banche da tali finanziamenti.



- Sempre sul fronte fiscale, potrebbe essere consentito una maggior deducibilità ai fini IRES ed IRAP delle rettifiche di valore su crediti, attualmente prevista in 5 anni, allineandosi peraltro a quanto avviene in altri paesi europei.
- L'ulteriore potenziamento delle forme di incentivazione per superare la sottocapitalizzazione delle imprese italiane (per il 2015 il 4,5% di un aumento di capitale è dedotto fiscalmente ai fini IRES), migliorandone in tal modo il rating e rafforzandone la competitività e conseguentemente aumentando la possibilità per queste imprese di avere accesso al credito.
- L'ulteriore stimolo per un maggiore ricorso da parte delle imprese a forme di indebitamento alternative a quello bancario, ad esempio agevolando ulteriormente il mercato dei *minibond*.
- L'avvio a livello europeo di una riflessione per definire a livello comunitario un piano di interventi per favorire lo smaltimento dei crediti deteriorati, ad esempio nell'ambito del programma di acquisto di titoli ABS recentemente avviato dalla BCE (*Quantitative Easing*), che sarebbe favorito anche con il ricorso ad una garanzia dello Stato italiano.

Le iniziative indicate potranno avere una maggiore efficacia, quanto più le regole ed i limiti imposti dall'Organo di Vigilanza europeo siano il più possibile stabile e coerenti con quanto previsto dalla normativa in vigore. Il continuo innalzamento delle soglie di patrimonializzazione genera incertezza e determina conseguentemente un comportamento prudente da parte delle banche che sono meno disposte a prendersi rischi soprattutto attraverso il finanziamento dell'economia reale.



BANCA POPOLARE
DI MILANO

Il futuro è di chi fa.

Vigilanza Bancaria Europea

Gennaio 2015



Indice

Il Gruppo BIPIEMME

Vigilanza Bancaria Europea

BCE: Politica monetaria

GRUPPO BIPIEMME: PROFILO DEL GRUPPO

OVERVIEW

- Banca Popolare di Milano S.c.ar.l. (“BPM”) è una banca cooperativa quotata fondata a Milano nel 1865
- BPM è un Gruppo multiregionale e leader in Lombardia con un’ampia base di clientela di circa 1,3 mln

POSIZIONE DI MERCATO

- Solida rete distributiva:
 - ✓ 668 filiali retail
 - ✓ 23 financial shops
 - ✓ 15 centri corporate
 - ✓ 12 centri private
 - ✓ 7.760 dipendenti
- Totale Raccolta: €68,8mld¹
- Impieghi a clientela: €32,1mld; quota di mercato 1,8%²
- Totale attivo: €48,5 mld (ottavo Gruppo italiano in termini di totale attivo)

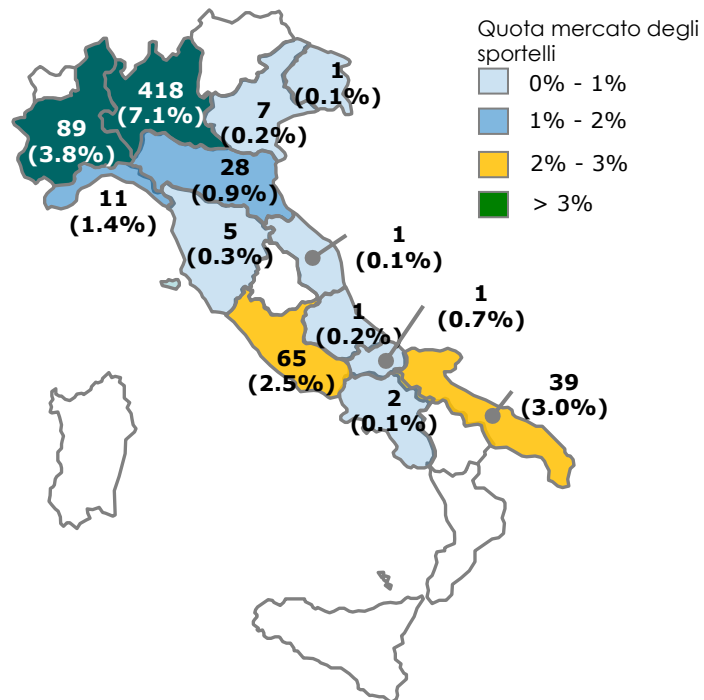
(1) Raccolta Diretta + AUM + AUC

(2) Quota di mercato a Settembre 2014

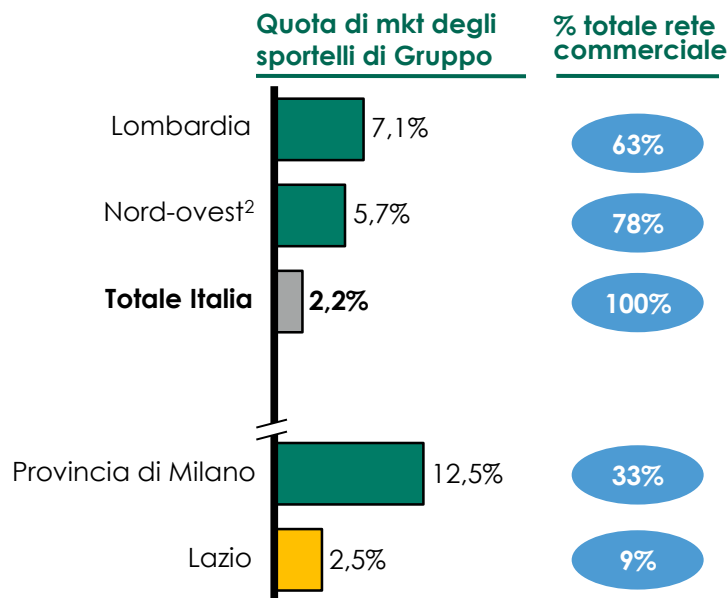
Fonte: Risultati del Gruppo Bipiemme al 30.09.14

GRUPPO BIPIEMME: POSIZIONAMENTO TERRITORIALE

Distribuzione dei 668 sportelli del Gruppo per regione¹



Quote di mercato sportelli di Gruppo e PIL per area geografica



Quote di mercato superiori al 10% in 6 province: Alessandria (20,3%), Foggia (12,9%), Milano (12,5%), Varese (12,5%), Lecco (12,4%), Monza-Brianza (11,0%)

Fonte: Risultati del Gruppo Bipiemme al 31.09.14, Banca d'Italia, Istat e Unioncamere

1. N. sportelli e quote di mercato 2. Lombardia, Piemonte e Liguria

Gruppo BIPIEMME – Società

Settore	Company	Quota detenuta %	Sede	Descrizione attività
Capogruppo	Banca Popolare di Milano	N/S	Milano	<ul style="list-style-type: none"> Banca Commerciale (Capogruppo) 648 filiali e 7.051 dipendenti
Altre banche commerciali	Banca Popolare di Mantova	62.4	Mantova	<ul style="list-style-type: none"> Banca Commerciale 17 filiali e 71 dipendenti
Società del Gruppo e Società prodotto	ProFamily	100.0	Milano	<ul style="list-style-type: none"> Credito al consumo, focalizzata su prestiti personali e cessione del quinto
	Banca Akros	96.9	Milano	<ul style="list-style-type: none"> Investment and Private banking
	Anima Holding SpA	16.9	Milano	<ul style="list-style-type: none"> Asset management
	Bipiemme Vita	19.0	Milano	<ul style="list-style-type: none"> Assicurazione (controllata dal Gruppo Covéa Group con una quota dell'81%)
	Aedes Bipiemme Real Estate SGR	39.0	Milano	<ul style="list-style-type: none"> Asset management specializzato nel settore immobiliare
	Factorit	30.0	Milano	<ul style="list-style-type: none"> Factoring
	SelmaBipiemme	40.0	Milano	<ul style="list-style-type: none"> Leasing
	Pitagora 1936	24.0	Torino	<ul style="list-style-type: none"> Credito al consumo, operante principalmente nei finanziamenti contro cessione del quinto

■ Società del Gruppo
 ■ Società prodotto

Fonte : bilancio consolidato BPM al 30.09.14

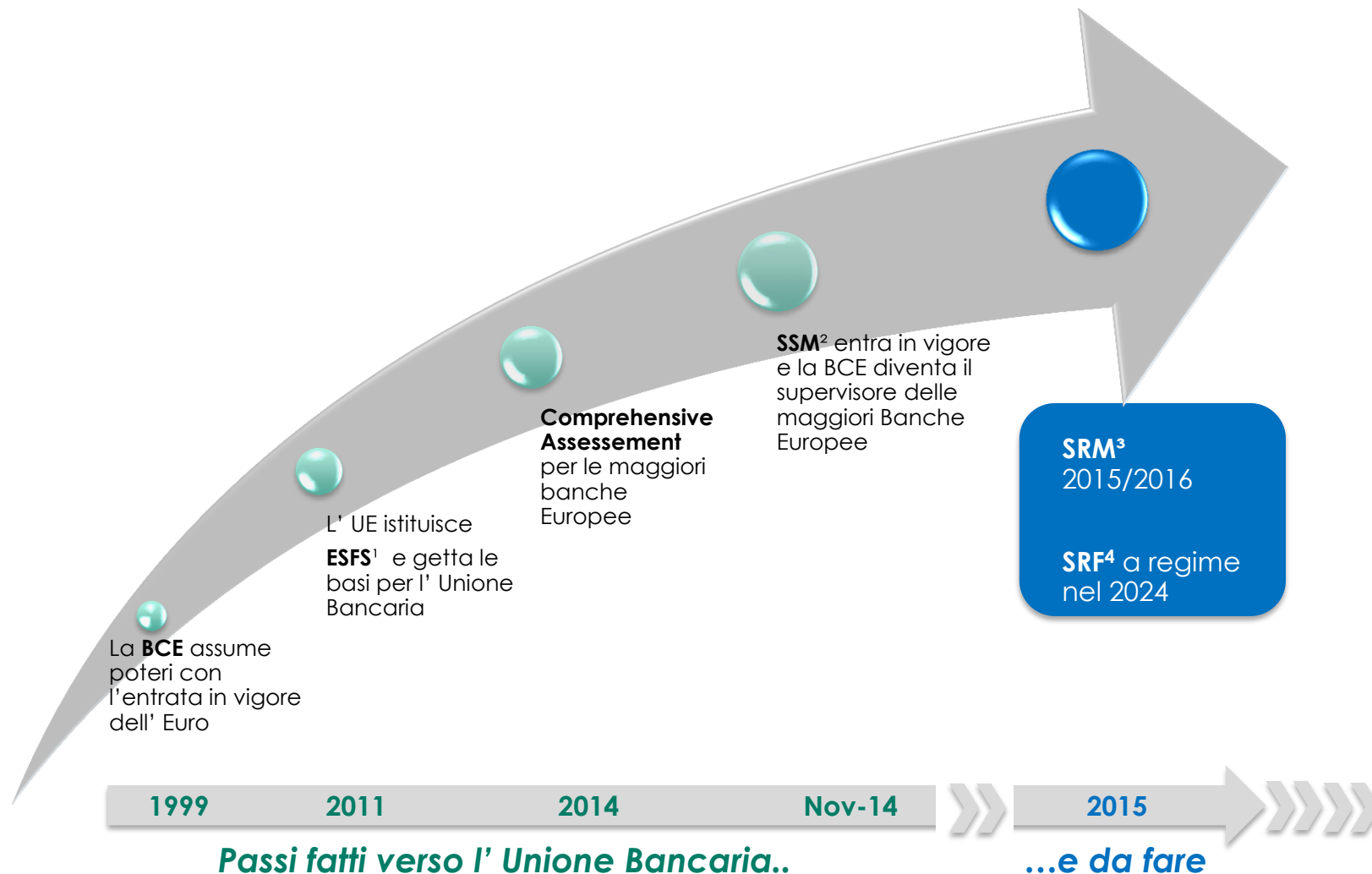
Indice

Il Gruppo BIPIEMME

Vigilanza Bancaria Europea

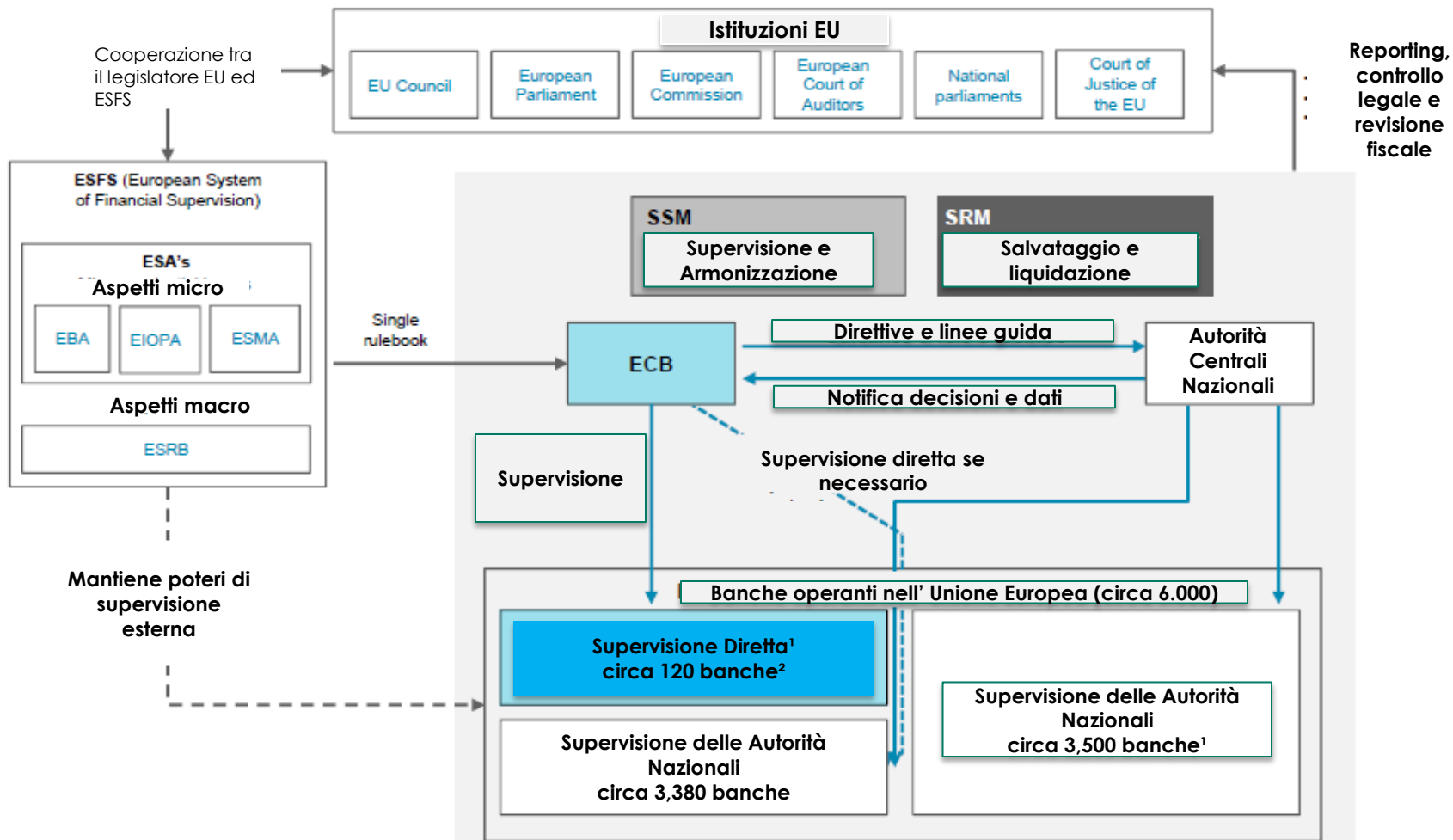
BCE: Politica monetaria

Vigilanza Bancaria – dalla BCE all' Unione Bancaria



1. ESFS: European System of Financial Supervisors
2. SSM: Single Supervisory Mechanism
3. SRM: Single Resolution Mechanism
4. SRF: Single Resolution Fund

Vigilanza Bancaria – Struttura



1. Fonte: ECB, Guida alla Vigilanza Bancaria Novembre 2014. 2. Le 120 banche maggiori rappresentano circa 1.200 soggetti vigilati¹

Cosa ha comportato il Comprehensive Assessment per BPM

Supervisory Risk Assessment

23 ottobre 2013
ECB presenta il CA

1. BPM fornisce a ECB le informazioni (dati e presentazione banca) necessarie per valutare i rischi cui il Gruppo è esposto

2. ECB seleziona i portafogli ritenuti maggiormente rilevanti per dimensione e rischio:

1. Real Estate Related
2. Large Corporate
3. Large SME
4. SME Retail

3. BPM produce il **Loan Tape**, contenente tutte le info richieste per debitore, rapporto e garanzia al 31/12/2012 e 2013, oggetto di approfondita Data Integrity Validation (**DIV**)

AQR

4a. BPM produce i file per 793 ctp che sono oggetto di analisi individuale da parte del team ispettivi o BKI presente in loco (**Credit File Review**). BPM riperizia le garanzie immobiliari con data di valutazione antecedente 1/1/2013

4b. ECB valuta, attraverso un questionario composto da circa 600 domande su 10 aree di interesse, processi e procedure utilizzati da BPM nella gestione del credito e nelle politiche contabili (**PP&A**)

4c. ECB valuta la metodologia applicata da BPM per la svalutazione collettiva dei crediti, attraverso l'applicazione di un challenger model (**Collective Provisioning**)

Stress Test

BPM applica gli scenari di stress a tutto il bilancio del Gruppo. BKI verifica le metodologie (**quality assurance**)

ECB confronta i parametri di rischio con **benchmark** molto penalizzanti, con conseguente attività di confronto da parte del Gruppo su metodologia applicata e risultati raggiunti

Join-UP

ECB ricalcola l'impatto degli Stress Test per tener conto dei risultati dell'AQR

26 ottobre 2014
ECB pubblica i risultati definitivi

I fattori di successo dell' AQR per BPM

1. Team ispettivo Banca d' Italia in loco
2. Supporto consulenziale Fasi 1 e 2
3. Squadra interna:
 - PMO
 - IT
 - Contabilità
 - Pianificazione
 - Crediti
 - Finanza
 - General Counsel
 - Organizzazione
 - Commerciale
 - Audit
 - Banca Akros
 - ProFamily
 - Risk Management

Impegno complessivo del Gruppo

- 140 risorse di qualità
- 75 FTE
- intensa collaborazione interfunzionale
- straordinaria disponibilità (mediamente, 10h al giorno compresi molti sabato e festivi)

Vigilanza Bancaria – Impatti del Comprehensive Assessment

- Uno dei passi verso la creazione dell' Unione Bancaria è stata la conduzione durante il 2014 del Comprehensive Assessment . **Banca Popolare di Milano** è risultata tra le migliori banche in Italia

Impatto AQR a CET1 di 40 punti base, quarta miglior banca italiana

Ranking	Banca	Impatto AQR su CET1 ratio (bps)
1	CREDEM	-9
2	UCG	-19
3	ISP	-25
4	BPM	-40
5	UBI	-44
6	ICCREA	-44
7	BPER	-78
8	BP Son	-78
9	MEDI OB.	-85
10	CREV	-127
11	CRG	-129
12	VEN.B.	-163
13	BP Vic	-179
14	BAPO	-212
15	MPS	-320

Eccedenza di capitale pari a €713 mln

Ranking	Banca	Eccedenza / Carenza Capitale Bankit (Eur mil)
1	ISP ¹	10.897
2	UCG ¹	8.747
3	UBI ¹	1.761
4	BAPO ¹	1.183
5	MEDI OB.	765
6	BPM	713
7	BPER	631
8	CREDEM	463
9	ICCREA	256
10	CREV	50
11	BP Vic	30
12	BP Son	26
13	VEN.B.	24
14	CRG	-814
15	MPS ¹	-2.111

1. Banche che utilizzano modelli AIRB nel calcolo dei coefficienti patrimoniali

Vigilanza Bancaria – Impatti del Comprehensive Assessment

**IMPATTO AQR
PER BPM**



**IMPATTO AQR
PER BANCHE ITALIA**

EUR12 miliardi

Vigilanza Bancaria – Struttura

SSM

- Singolo Meccanismo di Supervisione entrato in vigore dal Novembre 2014 con missione la creazione di sicurezza, stabilità, armonizzazione e vigilanza coerente del sistema bancario
- Supervisiona banche Eurozona, su base volontaria per altri stati UE
- Supervisiona i 6,000 istituti dell' Eurozona: la BCE direttamente le maggiori banche (sistemiche) europee mentre le rimanenti sono lasciate alla supervisione dei Autorità Nazionali Competenti
- **Può condurre stress test e richiedere azioni quali aumenti di capitale e cambi di management**

SRM

- Entrato in vigore da Gennaio 2015, regolato da framework di regole della UE e Consiglio Europeo sul salvataggio delle istituzioni finanziarie
- Dotato di un **resolution board** (SRB). Responsabile per gli interventi di salvataggio e liquidazione delle banche sotto supervisione BCE
- Il meccanismo di risoluzione unico interverrà in caso di crisi significative delle banche a partire dal 1 Gennaio 2016 e
- Prevede **fondo di risoluzione unico** (SRF)

SRF

- Avrà una capienza di **EUR 55 miliardi**, ammontare che verrà raggiunto entro il 2024 (equivalente a circa l' 1% dei covered deposits di ciascuna banca Europea)
- Il contributo di ciascuna banca sarà annuale e potrà essere ponderato per un fattore di rischio
- In caso di default il fondo verrà utilizzato solamente dopo il **Bail-in**, cioè il contributo dei finanziatori privati (di capitale e obbligazionari). Garantiti i depositi fino a EUR 100.000
- Servirà per proteggere i contribuenti nel caso di fallimento di Istituzioni Finanziarie

Single RuleBook: fundamenta della Banking Union. Comprende un framework di regole comuni a tutti i 28 Stati Membri dell' UE

Bail-in: implicazioni operative

PRE

IMPEGNO

Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

Erogazione solo in caso di dissesto di un Gruppo Bancario

Esempio nel 2013/2014 per BPM è TERCAS con un contributo di circa EUR 7,5m

In caso di DISSESTO

- Valutazione di intervento di sistema da parte delle Autorità Nazionali con possibili impatti su creditori privati:
 - Azionisti
 - Detentori di titoli subordinati
 - Depositi > 100.000 euro ecc.....

NUOVO

FUNDED

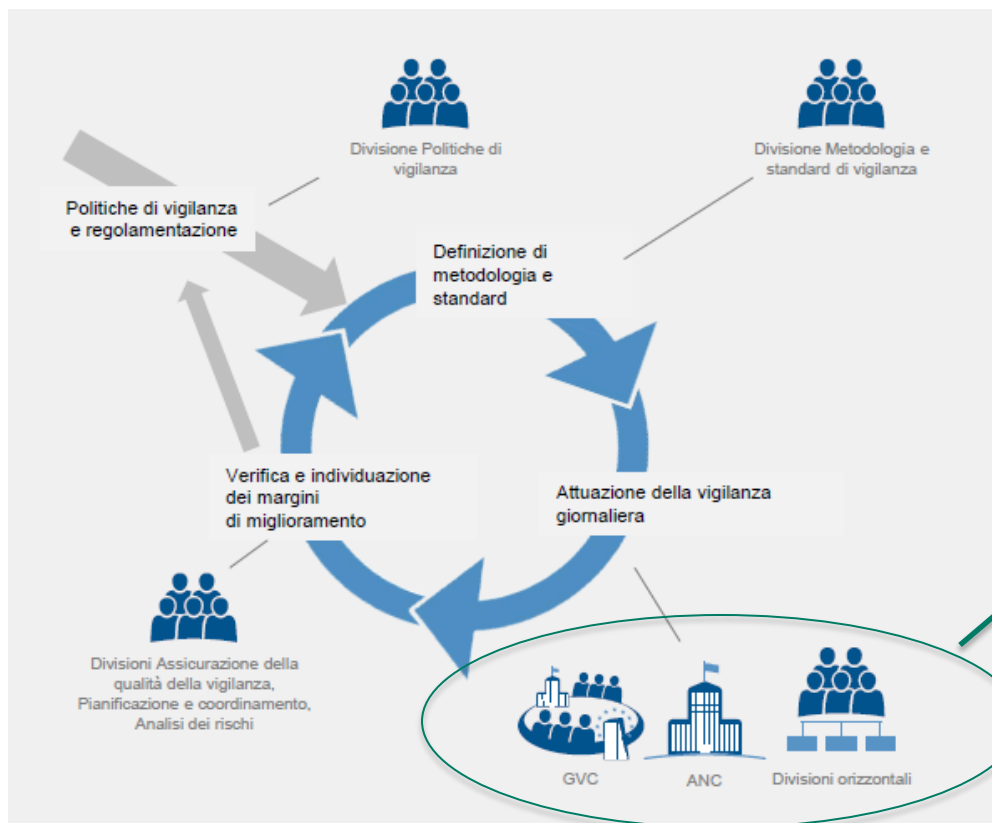
Modalità di contribuzione in corso e in fase di definizione

BPM stima un contributo fino al 2024 fra EUR 5milioni / EUR10 milioni per anno.

- Prima di una valutazione di intervento di sistema, impatti su creditori privati per minimo dell'8% totale passivo. Primi impatti su:
 - Azionisti
 - Detentori di titoli Subordinati
 - Detentori di titoli Senior
 - Depositi > EUR 100.000
 - Depositi Large Corporate
- Oltre tali soglie, valutazione intervento del fondo (SRF), previa verifica interventi Autorità Nazionali.

Vigilanza Bancaria – Come funziona

- Il processo di vigilanza e supervisione degli enti creditizi da parte dell' SSM è suddiviso tra divisioni:



Il ciclo di vigilanza prevede un **processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP)** attraverso il quale i GVC (Gruppi Vigilanza Congiunti) per le banche significative e le ANC (Autorità Nazionali Competenti) per gli enti meno significativi esaminano i potenziali rischi ai quali gli enti creditizi sono esposti

Vigilanza Bancaria – SREP

□ In base a tutte le informazioni riesaminate e valutate durante lo SREP, l' SSM effettua la valutazione complessiva dell' ente creditizio basandosi su quattro componenti chiave:

Monitoraggio interno ed "early warning"

Implementazione degli indicatori minimi richiesti

Escalation procedure

1

Analisi Business Model

Pianificazione e strategia

Approccio analitico e metodologia

Valutazione rischio strutturale

Fonti di dati e informazioni

2

Governance

Governance e controllo

Organizzazione Management

Politica remunerazione

Risk management

Continuità aziendale e "recovery planning"

3

Rischio di capitale

Rischio credito e controparte

Rischio Mercato

Rischio Operativo

Rischio di tasso

Leverage

Capitale

4

Liquidità e Depositi

Rischio liquidità

Rischio di "funding"

Gestione liquidità e funding

Misure di liquidità

Quantificazione dei requisiti di liquidità

Articolazione di specifici requisiti di liquidità

Vigilanza Bancaria – SREP

- ...e diverse misure possono essere imposte

Business Model

- Cambiamenti nella strategia o nel business model
- Aggiustamenti del piano industriale

Govern. e modelli interni

- Cambiamenti nell'organizzazione o funzioni strutturali
- Miglioramenti ICAAP e ILAAP

Rischio di Credito

- Applicazione di rettifiche specifiche e dopo ammesso rettifiche generiche
- Haircut sulle garanzie

Rischio di mercato

- Miglioramento processi interni / stress test

Rischio Operativo

- Riduzione Outsourcing
- Mitigazione dell'esposizione al rischio
- Miglioramento identificazione e quantificazione rischio operativo

Rischio di Tasso

- Miglioramento stress test
- Miglioramento della reportistica in tema di liquidità
- Variazione limiti interni

Rischio Liquidità

- Limiti sui "mismatches" in termini di scadenze
- Limiti sulla dipendenza su risorse a breve termine come "money market funding"

Rischio Depositi

- Riduzione concentrazione dei depositi (valuta, depositi a lungo termine, controparti)
- Miglioramento stress test

Indice

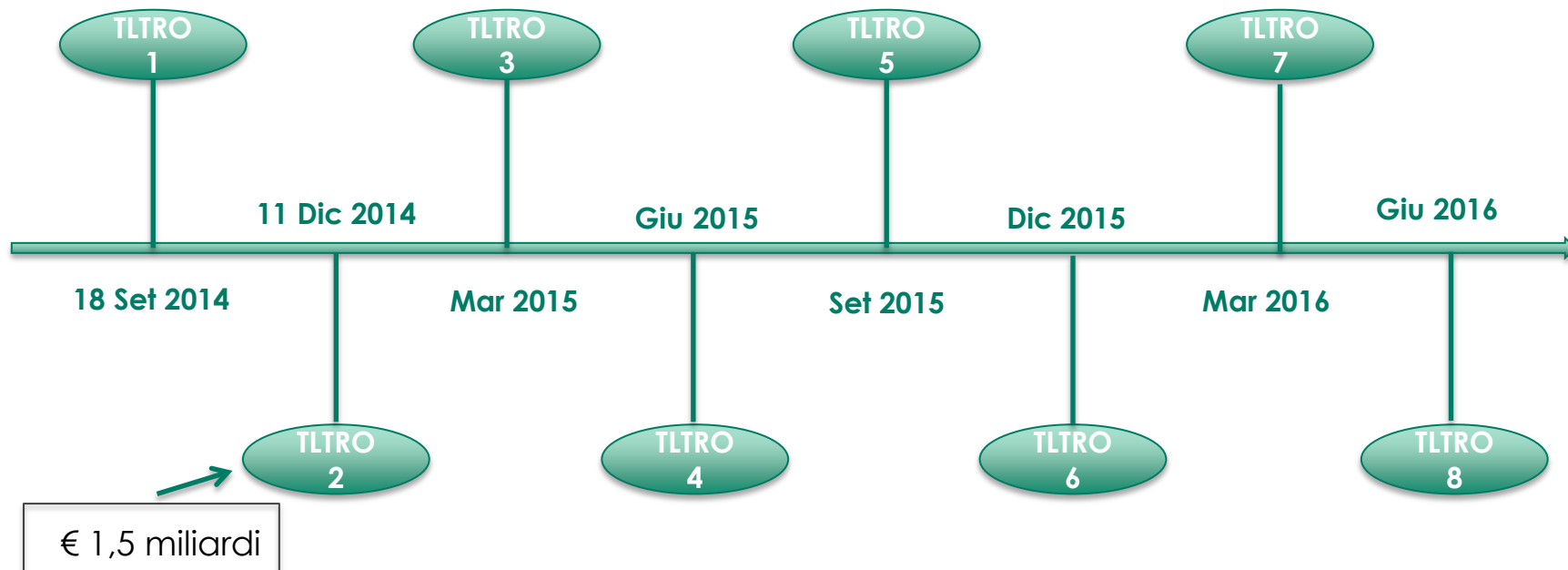
Il Gruppo BIPIEMME

Vigilanza Bancaria Europea

BCE: Politica monetaria

TLTRO

- ❑ La BCE ha anche funzione di politica monetaria. Tra le azioni eseguite vi sono la LTRO e TLTRO



- ❑ BPM ha partecipato alla TLTRO di Dicembre 2014 (TLTRO 2) per un ammontare di € 1,5 miliardi (rispetto a € 4,5 miliardi LTRO a suo tempo presi e interamente rimborsati). TLTRO acquisita pari a circa il 7% dei crediti alle aziende non finanziarie, che rappresenta il massimo ammesso nelle prime due aste TLTRO.
- ❑ BPM ha attività libere eligibili per TLTRO a fine Dicembre 2014 pari a € 4,8 miliardi
- ❑ A partire dalle prossime aste TLTRO (3 fino alla 8) l'ammontare prendibile in asta non potrà eccedere 3 volte la variazione netta dei prestiti rispetto al Benchmark (Net Lending da Maggio 2013 a Aprile 2014) sempre a fronte di collateral eligible da depositare a BCE

Erogazioni crediti BPM

- **BPM** è da sempre e continua ad essere al fianco di famiglie e imprese.

Nuove Erogazioni

Nuove erogazioni nei primi nove mesi 2014 pari a circa EUR 2,4 miliardi oltre ad EUR 8,0 miliardi circa di linee di credito rinnovate e di nuova erogazione

2015 e oltre

La Banca è focalizzata sull' aumento dei crediti verso la clientela sia a famiglie che a imprese

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione Finanze e Tesoro

**Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella
prospettiva della vigilanza europea**

Audizione di Credito Emiliano

Relatore: GIULIANO CASSINADRI

(CFO)

Roma, 21 gennaio 2015

Signor Presidente, Onorevoli Senatori e Senatrici,

nel ringraziarVi dell'invito a partecipare a questa Audizione dedicata al sistema bancario italiano, nella prospettiva del Meccanismo Unico di Vigilanza europeo, e della possibile introduzione, nell'ambito della riforma strutturale del settore bancario europeo, di una regolamentazione volta a separare alcune attività finanziarie speculative svolte dalle banche rispetto a quelle di intermediazione creditizia tradizionale, vorrei innanzitutto introdurre velocemente il nostro Gruppo Bancario, così da poter contestualizzare meglio anche i nostri commenti sui temi che ci sono stati proposti.

Il Credito Emiliano è un istituto finanziario di medie dimensioni, 9° gruppo bancario italiano per capitalizzazione di Borsa (ai valori attuali circa 2 miliardi di Euro) e tra i primi 15 gruppi bancari nazionali per totale attivo (circa 29 miliardi di euro); per tale ragione ha preso parte al recente esercizio di valutazione approfondita (*Comprehensive Assessment*) dei bilanci delle principali banche dell'area Euro condotto dalla Banca Centrale Europea (BCE). Ha una distribuzione fisica articolata sull'intero territorio nazionale con oltre 600 punti vendita¹ e una forza lavoro di quasi 7 mila persone², al servizio di oltre 1 milione di clienti; è focalizzato sull'attività di banca commerciale, intesa sia come intermediazione creditizia tradizionale (ovvero impieghi, raccolta e servizi collaterali alla clientela, sia *retail* che *corporate*) che servizi di consulenza e di gestione del risparmio delle famiglie.

Il nostro gruppo è riuscito ad attraversare il recente periodo di crisi economica non facendo venire meno il proprio sostegno all'economia, ma incrementando altresì gli impieghi alla clientela, passati dai 17,6 miliardi di euro di fine 2008 ai 20,2 miliardi attuali (+15%), a fronte di una contestuale riduzione della propria esposizione sulle attività finanziarie, passate da 6,2 miliardi di euro ai 5,3 miliardi di fine settembre 2014 (-15%). Anche sotto il profilo occupazionale, la crescita significativa dei volumi della clientela intermediati negli ultimi 3 anni (circa +17%) e dei clienti serviti (circa +11%), ha consentito di aumentare, nello stesso periodo, sia il numero dei dipendenti (+5%) che quello dei promotori/agenti (+12%).

Nel presente documento, articolato sostanzialmente in due diverse parti, cercheremo quindi di fornire una visione dei temi oggetto di indagine dal nostro

¹ Dati a set-2014 (bilancio consolidato): 543 filiali, 42 centri imprese, 51 negozi finanziari

² Dati a set-2014: 5.729 dipendenti, 795 promotori finanziari, 387 agenti creditizi

punto di osservazione, cioè quello di un gruppo di medie dimensioni, domestico e focalizzato sul mestiere di banca commerciale.

1. Il sistema bancario italiano nella prospettiva del Meccanismo Unico di Vigilanza europeo

Guardando ad una prospettiva di medio-lungo termine, il passaggio da una vigilanza nazionale ad una vigilanza unica europea è un processo che riteniamo in sé positivo e per certi versi necessario, se pensiamo anche alle sfide che il sistema bancario italiano ha dovuto affrontare negli ultimi anni:

- il repentino e significativo incremento del costo della raccolta, coinciso con la crisi di fiducia verso il debito pubblico italiano sui mercati finanziari, a partire dalla seconda metà del 2011, ed in fase di normalizzazione solo negli ultimi mesi;
- il progressivo deterioramento dell'attività creditizia dovuto ad una persistente recessione economica, alimentata anche dalle tensioni di cui al punto precedente, che ci ha consegnato ormai al 3° anno consecutivo di PIL negativo.

La vigilanza unica europea ha tra i suoi principali obiettivi, tra gli altri, proprio quello di indebolire il circolo vizioso tra il rischio bancario e il rischio sovrano, limitando, quindi, l'impatto del primo dei due punti sopra evidenziati e, indirettamente, contribuendo a mitigare il secondo.

Tale obiettivo è raggiungibile unicamente restituendo fiducia ai mercati finanziari in merito alla solidità e alla correttezza dei bilanci delle banche, sia italiane che degli altri paesi europei. E' bene evidenziare come la crisi finanziaria che abbiamo vissuto sia stata principalmente una crisi di fiducia: *assets* che fino a pochi giorni prima venivano considerati di elevata qualità, si erano rivelati meno solidi e, in tale contesto, si era progressivamente assistito alla chiusura del mercato interbancario "non-collateralizzato", così come al forte aumento dell'onerosità delle forme di raccolta garantita, quali ad esempio *covered bonds* o cartolarizzazioni. Nessun istituto italiano è rimasto immune da tali impatti: i gruppi di maggiori dimensioni, avendo un accesso diretto ai mercati finanziari e all'emissioni di strumenti di raccolta a medio termine, hanno registrato per primi tale tensione, ma, una maggior onerosità della raccolta dei grandi operatori domestici, ha comportato comunque un mercato finanziario italiano meno liquido e una maggior concorrenza sulla raccolta *retail*, divenuta anch'essa più onerosa, con conseguenti effetti negativi sulle condizioni di accesso al credito da parte di imprese e famiglie.

Il fine ultimo di un mercato bancario europeo unificato è quindi quello di restituire sicurezza al mercato, aumentando la trasparenza verso gli investitori, omogeneizzando i diversi e frammentati approcci di vigilanza e contribuendo a livellare le condizioni competitive nei servizi finanziari dell'area.

Specialmente per il sistema produttivo italiano, ancora eccessivamente dipendente dal credito bancario (si stima oltre il 66%³), poter portare il costo del finanziamento in linea con quello delle banche degli altri paesi europei⁴ è sicuramente un aspetto cruciale di politica industriale, considerando che la convenienza dei nuovi investimenti aumenterà progressivamente con la riduzione degli oneri finanziari ad essi legati. Un primo segnale incoraggiante lo stiamo vedendo sul mercato immobiliare dove, la progressiva riduzione del costo della raccolta a medio termine degli istituti finanziari, collegata alle minori tensioni sui titoli governativi e agli interventi di politica monetaria, si sta traducendo in un veloce miglioramento delle condizioni alla clientela e ad un progressivo incremento delle erogazioni di mutui ipotecari⁵.

Un'azione di omogeneizzazione dei diversi e frammentati approcci di vigilanza è quindi auspicabile, così come il rafforzamento della gestione dei rischi dei soggetti vigilati.

E' un "investimento" che, tuttavia, pensiamo potrà esprimere i propri frutti nel medio-lungo periodo, se si verificheranno le condizioni per un ritorno alla crescita dell'economia e un maggiore livello di integrazione a livello europeo, mentre nel breve termine non può essere esclusa, per gli ulteriori vincoli e oneri che graveranno sul sistema bancario italiano (es. maggiore dotazione di capitale, ulteriore crescita dei crediti problematici e delle svalutazioni creditizie, costi e investimenti per la *compliance* normativa, contribuzione ai meccanismi europei di garanzia dei depositi e di risoluzione delle crisi bancarie) in una congiuntura ancora sfavorevole, una maggiore difficoltà dei gruppi bancari, in funzione delle loro specifiche condizioni competitive, a sostenere il credito e l'economia reale.

³ Dati Istat e Banca d'Italia.

⁴ I tassi di interesse medi sui nuovi prestiti accordati dalle banche italiane sono progressivamente migliorati nell'ultimo anno, in linea con la riduzione dei tassi ufficiali; rimangono tuttavia ancora più elevati dei corrispondenti valori per l'area dell'euro di circa 50 punti base per le imprese e di 30 punti base per le famiglie

⁵ Nei primi due trimestri del 2014, l'ISTAT ha rilevato una crescita di oltre il 5% delle stipule di mutui, finanziamenti ed altre obbligazioni con costituzione di ipoteca immobiliare dopo 3 anni e mezzo di contrazioni trimestrali consecutive, che avevano visto i picchi più negativi proprio nel periodo più critico per l'accesso alla raccolta istituzionale da parte delle banche, tra fine 2011 e settembre 2012.

La valutazione comprensiva condotta dalla BCE

Il primo passo verso il Meccanismo di Vigilanza Unico è stato la già citata valutazione comprensiva condotta dalla Banca Centrale Europea nel 2014 sui bilanci delle principali banche dell'area.

Per quanto riguarda il gruppo Credito Emiliano, la valutazione si è conclusa in modo positivo, sia a livello italiano che nel raffronto con gli altri istituti europei coinvolti, come evidenzia la tavola nr.1.

Le ragioni di tale risultato non sono casuali e vengono da lontano: meccanismi di *governance* chiari e agiti, scelte strategiche di focalizzazione sul mestiere di banca commerciale domestica, radicata e pervasiva cultura aziendale di gestione dei rischi, destinazione prevalente dei risultati economici aziendali al rafforzamento patrimoniale e autofinanziamento della crescita.

Il buon posizionamento relativo del nostro gruppo ha poi consentito, all'indomani della pubblicazione dei risultati del *Comprehensive Assessment*, di ottenere migliori condizioni di accesso ai mercati finanziari, permettendo, ad esempio, di collocare un nuovo prestito garantito ad uno spread particolarmente favorevole (25 punti base), se confrontato con quello di un'analogica emissione effettuata solo 8 mesi prima (88 punti base); ciò a conferma che una maggiore confidenza del mercato circa la trasparenza dei bilanci ed il livello di solidità di una banca possono avere riflessi diretti sull'onerosità della sua raccolta istituzionale e, a seguire, sulle condizioni di accesso al credito della clientela.

Le modalità con cui l'esercizio di valutazione approfondita è stato condotto e la possibile "penalizzazione" nella valutazione del sistema bancario italiano hanno dato luogo ad ampio dibattito; non ci dilunghiamo in questa sede essendo l'argomento stato affrontato, con interventi pubblici, da parte del Governatore della Banca d'Italia e del Direttore Generale dell'ABI⁶. Ci limitiamo tuttavia a ricordare:

- Le condizioni di partenza delle banche italiane (bilanci a fine 2013) che, contrariamente ad altre industrie europee, non hanno beneficiato di interventi pubblici nella fase di crisi finanziaria, si veda al riguardo la tavola nr. 2;
- Lo scenario macroeconomico adottato ai fini dell'esercizio di *stress test*, calibrato in modo specifico per ogni paese europeo, che nello scenario

⁶ Si veda, al riguardo, il testo dell'Audizione presso la VI Commissione della Camera dei Deputati, rispettivamente del 15 dicembre 2014 e del 27 novembre 2014, oltre che il Rapporto sulla stabilità finanziaria nr. 2/2014 di Banca d'Italia

avverso contemplava per l'Italia, dopo una caduta cumulata del PIL nel periodo dal 2008 al 2013 dell'8,1%, un'ulteriore riduzione nel triennio successivo del 3,2%, a fronte di un calo più moderato per Germania (-2,3%), Francia (-1,2%) e Spagna (-1,1%);

- Le risultanze di altri “modelli bancari” europei, che hanno palesato un approccio apparentemente più severo applicato alle banche con un modello di attività più tradizionale e orientato al credito, come quelle italiane⁷;
- La parziale rimozione, a fini prudenziali e diversamente rispetto a quanto stabilito dalle autorità nazionali ai fini della regolamentazione sul capitale delle banche, dei filtri applicati sui titoli sovrani classificati nei portafogli di attività disponibili per la vendita (AFS - Available For Sale); tale impostazione, unitamente alle condizioni sfavorevoli prospettate sui titoli pubblici dell'Italia⁸ nello scenario avverso, ha determinato un impatto negativo sul capitale delle banche italiane partecipanti all'esercizio per quasi 4 miliardi di euro.

Le prospettive dopo l'avvio del Meccanismo Unico di Vigilanza

Se, come detto, la vigilanza unica europea potrà portare dei benefici nel medio termine, ci sono, a nostro giudizio, diversi elementi di criticità che potrebbero generare ulteriori tensioni per l'industria bancaria italiana, almeno nel breve termine.

L'esercizio di valutazione approfondita 2014 di BCE, abbrivio del Meccanismo Unico di Vigilanza, ha da un lato confermato una fotografia del sistema bancario italiano nel complesso resiliente, in particolare con riferimento alla revisione della qualità degli attivi (AQR – Asset Quality Review), ma dall'altro ha fatto emergere un discreto numero di banche italiane con limitate eccedenze patrimoniali rispetto alle soglie fissate da BCE nello scenario di *stress test* severo.

Da considerare, inoltre, l'aspettativa del supervisore europeo di recepire nei bilanci 2014 le risultanze della revisione della qualità degli attivi, malgrado la

⁷ L'analisi delle attività finanziarie cosiddette di 3° livello (attività prive di prezzo di mercato e generalmente valutate unicamente adottando modelli interni) e i portafogli di derivati OTC (over-the-counter) è risultata meno approfondita; gli impatti sul capitale derivanti dalla revisione sono stati molto bassi rispetto a quelli derivanti dall'analisi dei crediti (per le banche UE 0,05% delle attività ponderate per il rischio a fronte dello 0,51% per gli aggiustamenti dei crediti; per le banche italiane rispettivamente 0,02% e 1%)

⁸ Nello scenario avverso il rendimento del BTP decennale risaliva già nel 2014 al 5,9%, un livello prossimo a quello raggiunto al picco della crisi del 2011-'12, mentre in realtà il rendimento effettivo è sceso in maniera significativa a fine 2014, collocandosi nell'intorno del 2%.

natura prudenziale dell'esercizio, o, comunque, la richiesta di detenere adeguati "cuscinetti" di capitale mediante la definizione di coefficienti patrimoniali specifici, superiori al minimo regolamentare previsto.

Questi elementi potrebbe condurre alla necessità di ulteriori irrobustimenti patrimoniali, difficili da realizzare in condizioni sfavorevoli del ciclo economico e redditività delle banche italiane molto compresse o inesistenti, piuttosto che a scelte di riduzione o limitazione delle attività a rischio.

Pure l'approccio metodologico adottato nel *Comprehensive Assessment 2014* introduce legittime preoccupazioni degli operatori in ordine alla possibilità che i meccanismi utilizzati diventino uno "standard", determinando la necessità di rivedere i sistemi ed i processi creditizi sin qui adottati e le modalità di relazione con la clientela affidata, e che il loro aggiornamento su base continuativa (si ipotizza, ad esempio, una ripetizione annuale degli *stress test*) possa favorire spirali pro-cicliche, essendo emersa chiaramente la forte sinergia e interdipendenza tra andamento dell'economia reale e del sistema bancario.

Da considerare, peraltro, che analogo approccio dovrà essere applicato alle banche di minore rilevanza (circa 550 in Italia), la cui supervisione continuerà a fare capo a Banca d'Italia, ma sulla base degli standard definiti a livello europeo. E' facile attendersi, quindi, risultati non dissimili rispetto a quelli evidenziati dai gruppi già coinvolti nell'esame approfondito di BCE.

Ulteriori elementi che confermano il cambiamento dello "stile" del supervisore europeo emergono dalle linee guida emanate dall'Autorità Bancaria Europea⁹ (EBA - European Banking Authority) sulle procedure comuni e metodologie per la revisione e la valutazione del processo di vigilanza, che dovranno essere applicate dal gennaio 2016. Si delinea un modello di vigilanza che continua ad integrare esami a distanza e verifiche ispettive, ma con un approccio maggiormente statistico, cartolare e con una sistematica valutazione del profilo di rischio della singola istituzione finanziaria basato anche sul confronto con altri operatori europei "simili" e sulla verifica di sostenibilità del modello di business in via prospettica, in termini di capacità di generazione di profitti.

Tale approccio, di per sé razionale, rinnova quindi tutti i punti di attenzione, per le banche italiane, dei recenti *stress test*, in particolare in ragione di un modello di business molto più esposto al ciclo economico, di previsioni di ripresa

⁹ EBA/GL/2014/13, 19 December 2014: "Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP)"

dell'economia deboli e incerte e di un'incidenza dei crediti problematici¹⁰ e del flusso di nuove sofferenze¹¹ che, unitamente a fattori di debolezza della domanda, inducono le banche ad un atteggiamento ancora cauto nella concessione del credito all'economia e limitano fortemente, se non addirittura azzerano, la capacità di generare utili¹².

Analogamente assumeranno rilevanza assoluta i dati e le informazioni, anche prospettive, sui singoli clienti affidati dalle banche ai fini della valutazione della loro rischiosità, classificazione ed entità delle rettifiche da apportare ai crediti. Sarà necessario, quindi, al fine di evitare ulteriori ricadute negative sul comparto degli impieghi, promuovere anche un forte cambiamento culturale nei confronti della clientela, in particolare con riferimento alle imprese di piccole e medie dimensioni che rappresentano la principale componente del tessuto industriale italiano, circa la criticità delle informazioni contabili, fiscali e di pianificazione dei flussi di cassa ai fini della valutazione del merito creditizio.

L'evoluzione continua della normativa

E' altresì doveroso ricordare come le banche italiane, in questi ultimi anni, in risposta anche agli stimoli della nuove regole sul capitale delle banche (Basilea 3), si siano progressivamente rafforzate quasi esclusivamente con ricorso a capitali privati, con oltre 40 miliardi di Euro a livello di sistema dal 2009¹³.

La normativa, che prevedeva un progressivo incremento dei livelli di patrimonializzazione delle banche fino al 2019, si può dire sia stata, nei fatti, accelerata sotto la spinta del supervisore da un lato e dal mercato dall'altro. La valutazione prospettica della sostenibilità del business richiesta dal supervisore europeo, basata su scenari futuri a 3 anni e integrata con attività di *stress test*, imporrà, inoltre, non soltanto il rispetto del requisito patrimoniale tempo per tempo vigente, ma di disporre di una dotazione patrimoniale

¹⁰ L'ammontare dei crediti deteriorati lordi attualmente detenuti nei bilanci bancari, pari a circa 315 miliardi di euro a Settembre 2014, per un rapporto sofferenze lorde su crediti del 9,5% ad Ottobre 2014

¹¹ Dati di Banca d'Italia indicano che il flusso di nuove sofferenze in rapporto alle consistenze degli impieghi è in riduzione, ma resta ancora elevato e pari al 2,6% per l'intera economia nel 3° trimestre 2014, rispetto al picco del 3% registrato nel 2° trimestre 2013

¹² Il settore bancario italiano ha evidenziato un ROE% (Utile Netto / Patrimonio) negativo nel triennio 2011-'13, con una previsione di chiusura in sostanziale pareggio per il 2014 e una previsione per il 2015 di conseguire un modesto risultato del 2,1% [fonte: Rapporto di Previsione dei Bilanci Bancari – Prometeia Ott-2014]

¹³ Si consideri che nel periodo 2009-2013 le prime 5 banche italiane hanno incrementato l'indice di patrimonializzazione di maggior qualità (il "Core" Tier1, ora denominato Common Equity Tier1) di oltre 440 punti base (+72%), a fronte di una riduzione dei crediti alla clientela di circa 130 miliardi di euro (-10%); il gruppo Credito Emiliano, nello stesso periodo, ha incrementato l'indice di patrimonializzazione primaria di quasi 300 punti base, aumentando gli impieghi alla clientela del 14%

sufficiente per affrontare gli scenari futuri, anche avversi, con adeguati margini di manovra (“cuscinetti”).

Oltre a ciò, volendo citare solo alcuni degli attuali temi in fase di implementazione o di discussione sulla base di proposte dall’Autorità Bancaria Europea o del Comitato di Basilea, è opportuno ricordare che:

- A completamento del 1° pilastro dell’Unione Bancaria, il più volte richiamato Meccanismo Unico di Vigilanza, tra il 2015 ed il 2016 prenderanno corpo gli altri 2 pilastri: lo schema integrato di assicurazione dei depositi (DGS – Deposit Guarantee Schemes) e il sistema unico di risoluzione delle crisi bancarie (SRM – Single Resolution Mechanism). L’industria bancaria vedrà aumentare i propri costi per contribuire alla piena operatività dei 2 meccanismi: si stima un impatto per il sistema bancario italiano di circa 10 miliardi di euro in 10 anni. Il meccanismo di assicurazione dei depositi prevede, già da quest’anno, il versamento dei contributi da parte delle banche, ma non sono ancora stati finalizzati né i meccanismi di calcolo, né il trattamento contabile della contribuzione, ponendo ulteriori incertezze circa i conti economici 2015;
- Nel 2016 diverrà pienamente operativo lo schema previsto dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD – Banking Resolution and Recovery Directive) che, tra l’altro, subordina il sostegno pubblico al coinvolgimento dei creditori privati in caso di crisi (il cosiddetto “bail in”). Si prevedono conseguenze sul costo della raccolta bancaria di tipo obbligazionario, con possibili implicazioni per il costo e la disponibilità del credito all’economia e, in base anche alle stime di impatto elaborate dall’Autorità Bancaria Europea, significativi costi di *compliance* per la predisposizione dei piani di risoluzione che verranno richiesti a tutte le banche;
- Dopo l’allineamento delle regole di classificazione e di svalutazione dei crediti, sono ora in fase di definizione da parte dell’Autorità Bancaria Europea anche gli standard tecnici per le soglie di materialità dei crediti scaduti da oltre 90 giorni, con modalità più cautelative¹⁴; in un periodo congiunturale difficile come quello attuale, questo intervento penalizzerà

¹⁴ Dall’attuale 5% del totale delle linee di credito del cliente si sta valutando l’introduzione di una soglia con 2 componenti: un minimo relativo pari al 2% delle linee di credito e un minimo assoluto per i clienti *retail* di 200 euro e per quelli *corporate* di 500 euro (in corso di valutazione se i criteri debbano essere alternativi o concomitanti per dare origine al superamento della soglia)

ulteriormente le imprese italiane in situazioni di debolezza¹⁵ e richiederà maggiori svalutazioni creditizie;

- E' stata proposta dal Comitato di Basilea per la Supervisione Bancaria una revisione del calcolo dei rischi creditizi per i modelli standard e una ridefinizione del calcolo dei "floor", con un potenziale impatto sugli attivi ponderati per il rischio, specialmente per le banche commerciali di minore dimensione¹⁶;
- L'Autorità Bancaria Europea sta discutendo la revisione dei modelli statistici interni per il calcolo degli attivi ponderati per il rischio (RWA - Risk Weighted Assets), mediante accurate attività di convalida e di revisione periodica anche dei modelli esistenti¹⁷.

Tutte queste iniziative, con potenziali effetti sui requisiti patrimoniali e/o sui conti economici delle banche, determinano condizioni di incertezza operativa che, in ultima analisi, possono riflettersi sulla capacità di erogazione del credito, in particolare da parte di istituti con risicati "cuscinetti" patrimoniali.

Cosa fare?

Dal punto di vista delle banche, dopo i continui mutamenti del quadro normativo europeo e nazionale degli ultimi anni¹⁸, si avverte una forte necessità di "fermarsi" per consolidare la normativa esistente, chiarirla ove necessario, ma soprattutto verificarne la validità, rispetto agli obiettivi che si poneva, in termini di stabilità e robustezza del settore bancario europeo, da un lato, e del supporto all'economia reale, dall'altro.

Occorre trovare un punto di equilibrio tra la tendenza ad una regolamentazione sempre più stringente e orientata a conseguire livelli di patrimonializzazione via via più elevati delle banche e la necessità di recuperare quel livello di redditività del capitale che, in particolare per il modello di banca commerciale, è elemento necessario a garantire l'autofinanziamento e la capacità, attraverso la crescita delle attività ponderate per il rischio, di assistere l'economia reale.

In tale contesto, ci sentiamo di condividere le considerazioni più volte pubblicamente espresse dall'ABI in ordine all'opportunità di realizzare un "Testo unico bancario europeo" che superi le diverse normative nazionali

¹⁵ Da rilevazione di CRIF del III Trimestre 2014 emerge che in Italia solo il 37,5% delle imprese paga alla scadenza e i ritardi nei pagamenti commerciali sono aumentati del 200% rispetto al 2010

¹⁶ "Revisions to the Standardised Approach for credit risk" e "Capital floors: the design of a framework based on standardised approaches" del dicembre 2014

¹⁷ "Consultation on Regulatory Technical Standards on assessment methodology for IRB approach"

¹⁸ ABI ha rilevato dal 2009 a fine 2014 oltre 250 documenti di consultazione, di cui oltre 120 a livello nazionale e 130 a livello europeo

ancora esistenti, attui una razionalizzazione e semplificazione di norme divenute troppo complesse e consegua maggiori efficienze ed economicità nel funzionamento dell'Unione Bancaria¹⁹.

Le banche, dal canto loro, continuamente spronate in tal senso anche dal Governatore della Banca d'Italia, sono fortemente impegnate nella revisione dei processi produttivi e distributivi, volti al recupero di adeguati livelli di efficienza economica e di redditività, necessari per garantire solidità patrimoniale prospettica e supporto all'economia.

Altri interventi che possono contribuire ad un miglioramento delle condizioni operative dell'industria bancaria italiana, unitamente ad un percorso di crescita dell'economia che resta il decisivo elemento di svolta, possono essere costituite da:

- iniziative tese a favorire la riduzione degli *stock* di crediti deteriorati che gravano sui bilanci bancari, sia agevolando le condizioni per una possibile cessione che mediante l'accelerazione dei tempi di chiusura delle procedure esecutive;
- il progressivo allineamento della pressione fiscale che grava sulle banche italiane rispetto ai concorrenti europei (stime ABI indicano circa 12-15 punti percentuali), intervenendo, ad esempio, sul trattamento delle svalutazioni e perdite su crediti, su quello degli interessi passivi e sull'IVA "infragrupo";
- condizioni volte a favorire processi di concentrazione del settore bancario, che consentano di incrementare l'efficienza operativa delle banche e la capacità di raccogliere capitali; tali processi, inevitabili nel medio lungo termine, sono attualmente ostacolati, oltre che dagli assetti di *governance* di taluni istituti, dal pesante fardello dei crediti deteriorati

¹⁹ Si veda, al riguardo, il testo dell'Audizione presso la VI Commissione della Camera dei Deputati del 27 novembre 2014: "Con riferimento alle scelte da adottare a livello comunitario, auspichiamo che l'obiettivo di creare un quadro regolamentare unico si combini all'obiettivo di realizzare un Testo unico bancario europeo che superi le diverse normative nazionali esistenti e concretizzi una completa e identica normativa per il funzionamento delle banche sotto l'unica vigilanza della BCE. La redazione di un Testo unico bancario europeo sarebbe anche l'occasione per coordinare e semplificare la mole di norme primarie e secondarie che, in particolare nell'emergenza della crisi, si sono venute sommando fino a formare un quadro nel quale non è sempre agevole districarsi. [...] Si tratta di un'occasione molto importante che deve essere colta anche per conseguire gli obiettivi di razionalizzazione e semplificazione normativa delle ormai troppo complesse e diversificate regole di funzionamento dei mercati finanziari nazionali che coesistono tuttora nel mercato unico. [...] Un Testo unico europeo, un diritto penale dell'economia identico e l'unione dei mercati finanziari implicano l'emanazione di norme uniche e semplificate che favorirebbero proprio lo sviluppo di maggiori efficienze ed economicità e che possono essere realizzati con costi bassissimi, se non quasi inesistenti."

e dalle oggettive difficoltà (per ragioni economiche, normative e sociali) a dare corso agli importanti processi di ristrutturazione conseguenti.

2. La possibile regolamentazione volta a separare alcune attività finanziarie speculative svolte dalle banche rispetto a quelle di intermediazione creditizia tradizionale

Sempre al fine di contestualizzare il nostro punto di vista, giova evidenziare che il gruppo Credito Emiliano, nei primi anni 2000, era effettivamente operativo anche nel settore dell'*Investment Banking*, intendendo, con tale accezione, l'attività di negoziazione per conto proprio, di strutturazione e collocamento di prodotti obbligazionari ed azionari sui mercati finanziari così come l'attività di intermediazione mobiliare.

A partire dal 2007, tuttavia, il nostro gruppo ha attuato una scelta strategica di ri-focalizzazione sulle attività di banca commerciale, come meglio descritte in premessa, che si è conclusa nel 2010 dopo la cessione di società dedicate e la progressiva razionalizzazione delle attività residue, fino alla sostanziale uscita dal *business*.

La decisione è coerente con la nostra convinzione che i rischi sopportati da un gruppo bancario debbano essere coerenti con la propria dimensione, competenze distintive, dotazione patrimoniale e "appetito" al rischio. Per quanto riguarda la nostra esperienza, l'elevata volatilità dei risultati caratterizzanti l'attività di *Investment Banking*, oltre che i superiori rischi operativi e reputazionali, sono stati ritenuti non più coerenti con la *mission* aziendale ed il profilo di rischio del gruppo.

D'altra parte, va annotato, la diversificazione dei ricavi è un indubbio valore che andrebbe invece sostenuto ed incoraggiato, anche in termini di mitigazione del rischio d'impresa: negli ultimi anni la contribuzione della sola attività di intermediazione creditizia, complice la maggior onerosità della raccolta, la riduzione dei tassi e l'incremento delle rettifiche su crediti, è stata sostanzialmente negativa per la maggior parte dei gruppi bancari italiani. Le positive *performance*, invece, dei listini finanziari, specialmente statunitensi ed europei, hanno supportato, oltre che i rendimenti degli investimenti delle famiglie, la crescita ad esempio del "wealth management", con ottimi risultati economici da parte di tutti i principali operatori specializzati del settore.

Entrando nel merito della “Riforma strutturale del sistema bancario UE”, pubblicata il 29 gennaio 2014, la Commissione europea ha proposto nuove norme per impedire alle banche più grandi e complesse, le cosiddette “too big to fail”, di dedicarsi alle più rischiose attività di negoziazione per conto proprio. Le nuove norme conferirebbero quindi alle autorità di vigilanza il potere d'imporre la separazione di tali attività di negoziazione dalla funzione di raccolta di depositi, con la necessità di finanziare autonomamente sul mercato tali assets.

Come dichiarato da Michel Barnier, ex- commissario UE al Mercato interno e dei Servizi finanziari:

“...La normativa riguarda l'esiguo numero di banche di grandissime dimensioni che, senza queste regole, potrebbero risultare ancora troppo grandi per fallire, troppo costose da salvare, troppo complesse per risolverne le crisi. Le misure proposte rafforzeranno ulteriormente la stabilità finanziaria e faranno sì che le conseguenze degli errori commessi dalle banche non siano scaricate sui contribuenti. Con esse si compone quel quadro comune a livello dell'UE che è necessario per impedire che soluzioni nazionali divergenti creino fratture nell'Unione bancaria o compromettano il funzionamento del mercato unico. Le proposte sono calibrate attentamente in modo da assicurare il delicato equilibrio tra stabilità finanziaria e presenza delle condizioni che permettono l'erogazione di prestiti all'economia reale, elemento che riveste particolare importanza per la competitività e la crescita”.

Con tale spirito, la proposta di riforma si dovrebbe applicare alle banche europee considerate di importanza sistemica globale, che superano determinate soglie per 3 anni consecutivi²⁰. Resterebbe esclusa dal perimetro della regolamentazione, quindi ancora consentita, la negoziazione di titoli di Stato dell'Unione o di strumenti di debito governativi Europei e, a discrezione della Commissione Europea, di altri titoli di amministrazioni di paesi terzi.

Stante le caratteristiche precedentemente descritte del nostro gruppo bancario, che dalla nostra comprensione non sarebbe impattato da tale proposta di regolamentazione, diventa più complesso fornire a codesta Commissione un parere qualificato in materia, che riteniamo possa più compiutamente essere elaborato dai gruppi nazionali di maggiori dimensioni, con una operatività consistente nell'*Investment Banking*, piuttosto che da ABI.

Ci limitiamo ad alcune constatazioni:

- I gruppi cosiddetti “too big to fail” devono già sottostare a requisiti patrimoniali più stringenti, così come determinati ed aggiornati

²⁰ Totale attivo oltre i 30 miliardi di euro, somma di attività e passività per la negoziazione che supera i 70 miliardi di euro o il 10% delle attività totali del gruppo

annualmente in sede di Financial Stability Board (ultimo aggiornamento del Novembre 2014);

- in caso di approvazione delle proposte del Financial Stability Board, attualmente in consultazione, dovranno dotarsi di una maggior incidenza di strumenti atti ad assorbire potenziali perdite in caso di risoluzione dell'istituto (TLAC - Total Loss Absorbency Capacity);
- la direttiva sulla gestione delle crisi bancarie (BRRD - Banking Resolution and Recovery Directive) già prevede il potere per le autorità di risoluzione di separare le attività di investimento da quelle *retail*, laddove ciò costituisca un pericolo per la stabilità e la ordinata risoluzione della banca.

Infine, riteniamo sia in ogni caso indispensabile trovare un corretto equilibrio nei meccanismi attuativi per evitare che una proposta di regolamentazione concepita per un numero limitato di grandi istituzioni e focalizzata su specifiche operazioni di tipo "speculativo", possa assumere contorni più estesi e tali, potenzialmente, da:

- compromettere un'adeguata diversificazione dei ricavi per l'industria bancaria che le stesse agenzie di *rating* riconoscono essere un valore positivo;
- limitare l'assunzione di rischi in conto proprio atti a soddisfare i bisogni della clientela nello svolgimento del mestiere di banca commerciale (ad esempio, copertura del rischio di tasso, di cambio, di *mismatch* delle scadenze, ..), che costituisce un indispensabile fattore di stimolo del ciclo economico.

Allegati

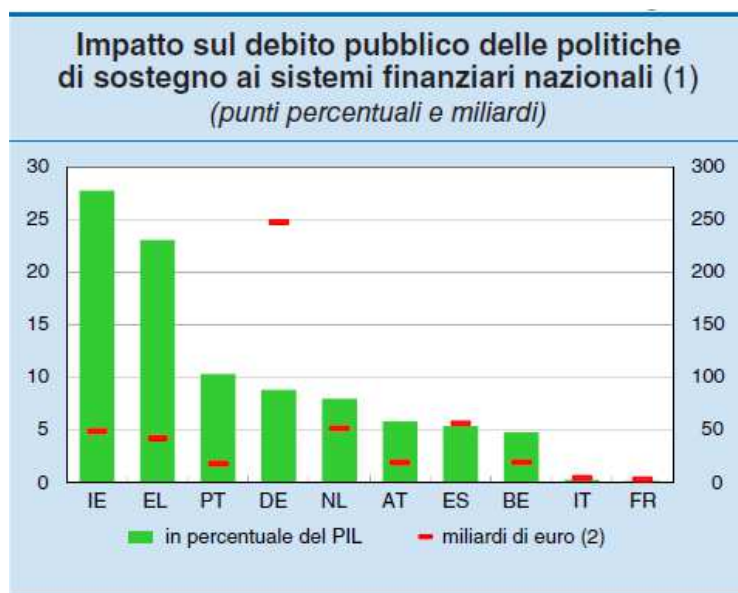
Tavola n°1: Esito dell'esercizio di Valutazione Comprensiva condotto della BCE

Impatti esercizio di Valutazione Comprensiva

Ratio Patrimoniali a fine 2013		Post AQR e Stress Test Avverso			Ecc./ Carenze patrim. post rafforzamento del 2014 (€ mln)
Gr. Bancario	CET1 (%)	Gr. Bancario	CET1 (%)	CET1 (%) dopo le azioni di rafforzamento del 2014*	
UBI	12,25%	Credem	8,89%	8,89%	463
IntesaSP	11,95%	IntesaSP	8,31%	9,08%	10.897
Iccrea	11,08%	UBI	8,20%	8,23%	1.761
Credem	10,95%	Iccrea	7,36%	7,36%	256
BMPS	10,19%	UniCredit	6,79%	7,56%	8.747
B. Popolare	10,06%	Mediobanca	6,24%	7,34%	765
UniCredit	9,77%	BPER	5,22%	6,97%	631
Pop. Vicenza	9,37%	B. Popolare	4,73%	8,28%	1.183
Mediobanca	9,25%	Pop. Sondrio	4,20%	5,66%	26
BPER	9,15%	Pop. Milano	3,97%	7,18%	713
Creval	8,79%	Creval	3,51%	5,86%	50
Pop. Sondrio	8,15%	Pop. Vicenza	3,17%	5,67%	30
Veneto B.ca	7,33%	Veneto B.ca	2,73%	5,67%	24
Pop. Milano	7,29%	BMPS	-0,09%	2,68%	-2.111
Carige	5,17%	Carige	-2,36%	2,08%	-814
Media Banche EU coinvolte	11,80%	Media Banche EU coinvolte	8,40%		



Tavola n°2: Interventi pubblici a sostegno dei sistemi finanziari nazionali



Fonte: Eurostat, Eurostat supplementary tables for the financial crisis: background note October 2014, 2014.

(1) I dati sono raccolti dall'Eurostat nell'ambito della rilevazione statistica degli interventi pubblici a sostegno delle istituzioni e dei mercati finanziari durante la crisi. Essi comprendono le passività delle entità che sono state riclassificate tra le Amministrazioni pubbliche e delle strutture governative appositamente costituite per fronteggiare la crisi. Le passività potenziali (prevalentemente garanzie statali sulle attività e passività delle istituzioni finanziarie) non sono incluse. – (2) Scala di destra.

 **BANCO POPOLARE**

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Finanze e Tesoro

**Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea**

17 febbraio 2015

Audizione dell'Amministratore Delegato di Banco Popolare

PIER FRANCESCO SAVIOTTI

BANCO POPOLARE

Illustre Presidente, onorevoli Senatori,

ringrazio in primo luogo per l'invito ad intervenire in questa sede. Ne sono onorato.

Rispetto ai temi al centro dell'"Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea", in corso di svolgimento da parte di codesta rispettabile Commissione, intendo esporre alcune osservazioni su due punti specifici di cui all'invito del Presidente onorevole Marino:

- 1) La proposta europea di separatezza delle attività bancarie nei gruppi creditizi di grandi dimensioni;
- 2) L'impatto della nuova vigilanza unica europea sugli operatori bancari, soprattutto italiani.

Le considerazioni che mi accingo a svolgere sono basate sulla mia esperienza professionale, relativa in particolare al ruolo di Amministratore delegato del Banco Popolare. In proposito ricordo che il Gruppo Banco Popolare è il quarto gruppo bancario italiano per dimensione del bilancio consolidato ed è sottoposto da qualche mese alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea. Nell'ambito del Gruppo opera tra l'altro una investment bank, Banca Aletti, specializzata nell'offerta di servizi di investimento alla clientela propria e del Gruppo (famiglie e imprese) e a questo scopo detentrica di limitate posizioni in strumenti finanziari e valutari.

1) Separatezza delle attività bancarie.

Quello della separatezza delle attività bancarie è un tema classico della regolamentazione creditizia. Nel tempo esso ha assunto declinazioni e denominazioni diverse (separatezza banca-impresa; compartimentazione tra commercial banking e investment banking; accesso diretto delle banche alla borsa o mediante società specializzate; separatezza o integrazione di bancario e parabancario ecc.), ma tutte accomunate da un unico

BANCO POPOLARE

interrogativo sottostante: qual è il punto ottimale di equilibrio, in termini di interesse generale, tra l'efficienza gestionale bancaria e la tutela dei consumatori. Va privilegiata la completezza, innovazione ed economicità dei servizi bancari, sempre più spesso erogati in contesti competitivi e internazionalizzati in cui tendono a prevalere gli operatori multifunzionali di una certa dimensione, oppure deve prevalere la segregazione dei rischi?

L'idea che vede nella banca universale un modello da combattere - che era uno dei capisaldi dei progressisti europei - negli ultimi anni è stata fatta propria anche da molti conservatori che sembrano essere convinti della bontà di separare le attività di raccolta del risparmio dalle attività di investimento.

E la Commissione europea si è mossa in questa direzione quando lo scorso anno ha proposto una disciplina delle attività di trading da parte delle banche. In particolare essa ha evitato di adottare disposizioni sommarie contro la finanza e gli strumenti derivati, il cui corretto utilizzo giova alla gestione del rischio degli investitori e degli imprenditori, circoscrivendo il proprio intervento alle sole posizioni speculative di grandi dimensioni, prescrivendone la segregazione in apposite società.

Per entrare nel merito della questione mi permetto di ricordare che la riflessione a livello europeo circa l'opportunità di imporre regole di rigida separatezza interna alle banche iniziò nel 2012. L'ipotesi era quella di introdurre nuove regole "strutturali", cioè che incidessero sull'organizzazione e sulle attività consentite alle banche, rispetto a un periodo in cui il legislatore europeo si era concentrato esclusivamente sull'adozione di regole "prudenziali", cioè volte a disciplinare i comportamenti operativi e la congruenza fra rischi e capitale.

La Commissione europea incaricò preliminarmente un gruppo di esperti guidati da Erkki Liikanen (governatore della banca centrale finlandese ed ex membro della Commissione) di formulare proposte in tal senso. Il mandato assegnato agli esperti era quello di valutare se l'introduzione di riforme

BANCO POPOLARE

strutturali, come sopra definite, avrebbe potuto giovare al sistema bancario europeo, alla sua efficienza e alla protezione dei consumatori. Si osservi come già in sede di mandato al gruppo di lavoro la finalità della Commissione fosse quella di contemperare efficienza e tutela.

Il gruppo presieduto da Liikanen formulò le proprie proposte nel giro di pochi mesi. In particolare gli esperti raccomandarono di isolare giuridicamente, nell'ambito dei gruppi creditizi, le attività di trading su strumenti complessi - laddove di dimensione complessiva superiore a una certa soglia - dalle attività più tradizionali di raccolta di depositi e di finanziamento all'economia reale. In altre parole i depositi della clientela, e i relativi regimi di protezione, non avrebbero più potuto finanziare attività eccessivamente rischiose non finalizzate a sostenere le famiglie e le imprese non finanziarie.

In particolare, le attività da isolare erano quelle contabilizzate come "Negoziazione" e "Attività disponibili per la vendita", laddove il loro ammontare avesse superato il 15-25% del totale dell'attivo di bilancio o il valore di 100 miliardi di euro. Andavano anche isolati i finanziamenti a hedge funds, private equity o entità simili (cd. shadow banking system).

A metà 2013 il Parlamento Europeo, nonostante le molte obiezioni di matrice bancaria, si è espresso a favore di un intervento legislativo e il 29 gennaio 2014 la Commissione europea ha recepito una parte delle indicazioni del Gruppo Liikanen, emanando una proposta di regolamento applicabile alle banche cosiddette "troppo grandi per fallire, troppo grandi per essere salvate, troppo complesse per essere risanate".

La finalità complessiva della proposta è quella di aumentare la stabilità del sistema bancario, di accrescere la tutela dei depositanti dei maggiori istituti e di eliminarne la distorsione concorrenziale. Tutto ciò, senza inibire un uso corretto delle attività di trading proprietario alla generalità delle banche.

BANCO POPOLARE

Il regolamento proposto dalla Commissione Europea si applica esclusivamente agli "enti creditizi di rilevanza sistemica globale" le cui attività di trading siano pari o superiori a 70 miliardi di euro (attualmente solo un gruppo bancario italiano presenta queste caratteristiche). A queste banche viene inibito di svolgere direttamente attività di negoziazione in conto proprio su strumenti finanziari e merci. La negoziazione di titoli di Stato e strumenti di mercato monetario continuerà invece a essere permessa. La negoziazione in conto proprio, nei gruppi di grandi dimensioni sopra definiti, dovrà essere segregata dalle iniziative creditizie tradizionali (raccolta depositi, servizi di pagamento, finanziamenti all'economia, servizi di investimento ecc.) e collocate in entità giuridiche distinte, o anche all'interno della stessa banca ma finanziate e capitalizzate separatamente.

Senza entrare in ulteriori particolari, mi preme solo ricordare che l'iter della proposta del regolamento e' in corso nell'ambito delle istituzioni comunitarie e che le Autorità di vigilanza disporranno di ampi margini di discrezionalità per disciplinare caso per caso una materia obiettivamente molto complessa.

In definitiva, mi sembra che la proposta della Commissione, di grande valenza ma circoscritta sia nell'ambito soggettivo che oggettivo, sia equilibrata e utile per evitare una smodata lievitazione di posizioni speculative. Essa consentirà alla generalità delle banche, escluse dal provvedimento (circa 8.000 nell'Unione Europea) di continuare a svolgere il proprio compito di finanziamento e servizio all'economia reale, di offerta di adeguate opportunità' di investimento alla clientela e di gestione equilibrata del proprio patrimonio e della propria liquidità.

Osservo peraltro che a oggi i grandi conglomerati finanziari presenti nell'Europa continentale e in Gran Bretagna continuano ad operare in sostanziale continuità con i modelli di business pre-crisi senza alcuna segregazione delle attività, ne' ridimensionamento del perimetro operativo, anche nel caso degli istituti che sono state oggetto di interventi pubblici. Sotto questo profilo le maggiori banche europee non

BANCO POPOLARE

hanno subito sostanziali impatti nella loro operatività, mantenendo una condizione di vantaggio competitivo verso le banche commerciali italiane, la cui attività di finanza e' normalmente molto più contenuta e quasi esclusivamente a servizio delle attività di credito con i privati e le imprese.

2) Impatto della vigilanza europea sugli operatori bancari.

L'unione bancaria nasce per limitare al massimo le tendenze destabilizzanti generate dalla crisi finanziaria. Si compone di tre pilastri fondamentali:

- Il Meccanismo Unico di Vigilanza (Single Supervisory Mechanism);
- Il sistema unico di risoluzione delle crisi (Single Resolution Mechanism);
- Il sistema integrato di assicurazione dei depositi.

A partire dal 4 novembre 2014 la Banca Centrale Europea ha assunto i compiti di supervisione bancaria, che esercita avvalendosi delle autorità nazionali nell'ambito del Meccanismo Unico di Vigilanza.

Rientrano direttamente in tale meccanismo i gruppi bancari più significativi appartenenti ai 18 Paesi che adottano la moneta unica (circa 130 gruppi, di cui 15 italiani, che detengono più o meno l'85% degli attivi del sistema bancario dell'Eurozona).

Sulle altre banche (cd. less significant) la vigilanza è condotta dalle autorità nazionali nell'ambito di linee guida stabilite dalla Bce che potrà tuttavia in ogni momento avocare a sé i compiti di supervisione.

Le singole autorità nazionali continueranno ad avere esclusiva competenza su un'ampia gamma di materie quali: la tutela della trasparenza e della correttezza dei rapporti con la clientela, il contrasto al riciclaggio, il finanziamento al terrorismo e la supervisione sui servizi di pagamento.

Alla Bce competono perciò la verifica del rispetto delle regole prudenziali, la valutazione periodica della situazione

BANCO POPOLARE

degli intermediari, gli interventi di vigilanza, la conduzione degli stress test ed altri compiti di vigilanza macro prudenziale.

Il principale strumento operativo della vigilanza accentrata è rappresentato dai Joint Supervisory Team, composti da personale della Bce e da local coordinators nazionali.

Le decisioni sulle banche soggette alla vigilanza accentrata sono prese da un organo collegiale, il Consiglio di Vigilanza (Supervisory Board), formato dal Presidente, da un Vice Presidente, da 4 rappresentanti della BCE e da 18 rappresentanti delle autorità nazionali.

La metodologia del Meccanismo Unico di Vigilanza si focalizza sull'analisi attuale e prospettica dei profili di rischio in base a fattori quantitativi, corretti attraverso la valutazione dell'adeguatezza dei presidi di gestione e di controllo. E' caratterizzata inoltre dall'integrazione tra vigilanza a distanza e ispettiva e da uno stretto legame tra valutazione degli intermediari e azioni correttive.

L'SSM è disegnato per conferire alla vigilanza una visione sovranazionale basata sulle migliori pratiche in materia di metodologie, modelli di analisi e valutazione dei rischi bancari.

Il secondo pilastro (Single Resolution Mechanism) ha l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria del sistema mediante una gestione centralizzata delle procedure di risoluzione delle banche in crisi affidata ad una autorità unica, il Single Resolution Board. Il Board gestirà la risoluzione degli intermediari applicando in modo centralizzato gli strumenti della Direttiva (Bank Recovery e Resolution Directive). Il Board opererà in accordo con le autorità nazionali di risoluzione, responsabili della redazione dei piani di risoluzione e della conduzione delle procedure di gestione della crisi degli intermediari cd. less significant.

Le autorità nazionali agiranno comunque sotto la supervisione e nell'ambito degli orientamenti e delle linee guida stabilite dal Board. L'SRM prevede inoltre la costituzione di un fondo

BANCO POPOLARE

per il finanziamento della risoluzione degli intermediari, alimentato progressivamente da contributi delle banche.

Tale fondo avrà a regime (2024) una consistenza di 55 miliardi di euro. Il fondo sarà inizialmente suddiviso in comparti nazionali separati, corrispondenti ai contributi forniti da ciascun Paese. I comparti saranno gradualmente unificati tramite un processo di mutualizzazione progressiva.

Il principale strumento adottabile nella fase di risoluzione consiste nell'attivazione del Bail-in, attraverso cui operare la riduzione di valore o la conversione delle passività della banca soggetta a risoluzione.

Lo strumento del Bail-in è finalizzato a limitare la possibilità che il fallimento di una banca venga posto a carico dei contribuenti anziché degli investitori.

Per quanto concerne il sistema comune di garanzia dei depositi, nell'attesa di arrivare a costituire un comune sistema europeo, è stata approvata una Direttiva di armonizzazione massima delle regole sui sistemi nazionali di garanzia dei depositi volta a rafforzarne la capacità di intervento a tutela dei risparmiatori.

La Direttiva armonizza infine le regole relative al sistema di finanziamento dei fondi assicurando che essi siano dotati di risorse adeguate anche nel medio termine.

L'istituzione dell'Unione Bancaria ha lo scopo di creare un "level playing field" nella regolamentazione, supervisione e gestione delle crisi relativamente al sistema bancario europeo. Scopo del tutto condivisibile e finalizzato a una maggiore tutela dei clienti e dell'economia reale nel suo complesso.

Nello svolgimento della sua attività la Vigilanza sovranazionale farà ampio ricorso a misurazioni - anche con l'utilizzo di metodi statistici - dei profili quantitativi della gestione bancaria (patrimonio, liquidità, esposizione ai rischi etc.) e non mancherà certo di intervenire sugli aspetti organizzativi e di governo delle banche.

BANCO POPOLARE

Un buon governo societario sarà essenziale per perseguire efficacemente le proprie strategie e competere in un mercato esteso all'ambito europeo.

Le nuove regole prudenziali impongono agli intermediari di essere adeguatamente patrimonializzati e di fare leva su strumenti di capitale di migliore qualità. Le riforme volte a contrastare il fenomeno del "too big to fail" e rendere più efficaci i meccanismi di prevenzione e risoluzione delle crisi porteranno a internalizzare le eventuali perdite facendole ricadere in primo luogo sugli azionisti e creditori e non sui contribuenti.

La costituzione di un vero mercato creditizio europeo non potrà che favorire l'aumento delle operazioni di concentrazione bancarie.

Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

17 Febbraio 2015



Audizione dell'Amministratore Delegato
del Credito Valtellinese

Miro Fiordi

PREMESSA

Ringrazio innanzitutto la 6a Commissione Finanze e Tesoro per l'invito a partecipare a questa Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea.

Di seguito proporrò alcune riflessioni - frutto dell'esperienza specifica del Credito Valtellinese - in merito gli impatti sul sistema bancario italiano derivanti dal nuovo quadro di vigilanza europeo nonché da alcune modifiche normative in itinere che potrebbero avere effetti anche significativi sul settore creditizio del nostro Paese.

IL GRUPPO CREDITO VALTELLINESE

Fondato a Sondrio nel 1908, nel solco della tradizione culturale del cattolicesimo popolare, il Credito Valtellinese è una banca popolare cooperativa, fortemente radicata nel proprio territorio.

Indirizzato alla soddisfazione della clientela *retail* (famiglie e PMI) e costantemente orientato alla ricerca della qualità anche attraverso soluzioni tecnologiche innovative, il Credito Valtellinese è Capogruppo dell'omonimo gruppo bancario; è direttamente presente con la propria rete operativa - costituita da circa 370 Filiali - in Lombardia, Piemonte e Val d'Aosta, Veneto e Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Toscana e Lazio. Il Gruppo opera inoltre in Sicilia con circa 135 filiali attraverso la controllata Credito Siciliano e, con Carifano, nelle Marche in Umbria (40 filiali). Il Gruppo Creval ha circa 4.300 collaboratori, di cui il 70% circa impiegato in attività commerciali e di supporto alla clientela.

Il Credito Valtellinese è un istituto di medie dimensioni, con una capitalizzazione di Borsa di circa 1,1 miliardi di Euro ai valori attuali e tra i primi 15 gruppi bancari nazionali per totale attivo (circa 29 miliardi di euro a fine 2014, per tale ragione ha preso parte all'esercizio di valutazione approfondita - *Comprehensive Assessment* - dei bilanci delle principali banche dell'area Euro condotto dalla Banca Centrale Europea (BCE), concluso nell'ottobre scorso).

La banca è quotata dal 1981, inizialmente al Mercato Ristretto, quindi dal 1994 sul MTA della Borsa Italiana ed è inserita nell'indice FTSE Italia Mid Cap; annovera circa 160.000 tra soci e azionisti, con una base azionaria estremamente frazionata e prevalentemente *retail*, con una presenza di investitori istituzionali in crescita negli ultimi anni, in particolare a seguito dell'aumento di capitale per circa 400 milioni di Euro realizzato nel 2014. Circa 130.000 Soci e Azionisti sono contestualmente clienti del Gruppo, il che porta ad un orizzonte di valutazione tendenzialmente di lungo termine e ad una stabilità dell'assetto proprietario; fattori, questi, che tendono a favorire la sana e prudente gestione, orientandone la prospettiva alla creazione di valore per tutti gli *stakeholders*.

La quotazione ha rappresentato un passaggio fondamentale per Soci e Azionisti, avendo introdotto piena trasparenza nella definizione del prezzo delle azioni e aumentato al contempo il livello di liquidità dell'investimento.

Coerentemente con le finalità tipiche di banca popolare il Creval sostiene numerose attività a carattere benefico, sociale, culturale e sportivo volte alla valorizzazione del

territorio in cui opera, principalmente attraverso la Fondazione Gruppo Credito Valtellinese.

In questo senso è particolarmente rilevante quanto stabilito nello statuto sociale all'art. 2: 1.

“La Società ha per scopo la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito, tanto nei confronti dei propri Soci che dei non Soci, e si ispira ai principi della mutualità; essa si propone altresì di sostenere e promuovere lo sviluppo di tutte le attività produttive con particolare riguardo a quelle minori e alle imprese cooperative e di favorire, in conformità alle intenzioni dei suoi fondatori e alla sua tradizionale ispirazione cristiana, le istituzioni tendenti a migliorare le condizioni morali, intellettuali ed economiche delle classi meno abbienti, anche con attività benefiche”. Tale articolo orienta concretamente le politiche del credito del Gruppo. A fine 2014 il credito medio per prestatore risultava pari a circa 80.000 Euro, valore che attesta il buon livello di frammentazione del rischio. Il Piano Industriale del Gruppo prevede altresì una ulteriore crescita degli attivi creditizi nel settore delle Imprese *Retail* (con fatturato fino a 5 milioni di Euro) e delle famiglie consumatrici, con l'obiettivo di sostenere i due pilastri fondamentali del tessuto socioeconomico italiano (PMI e famiglie).

In questo contesto, pur nell'ambito dei pesanti vincoli di capitale e liquidità fissati dalle normative europee, il Creval non ha fatto mancare il sostegno alla propria clientela. Il Gruppo nel 2014 ha erogato circa 1,7 miliardi di euro di nuovo credito, di cui circa 1 miliardo alle imprese non finanziarie. Tenuto anche conto della pensata riduzione del livello di investimenti da parte del settore Corporate in Italia, è significativo osservare che il livello dei Crediti verso clientela si è mantenuto stabile intorno a 20 miliardi di euro da fine 2009 a fine 2014.

Si tratta di caratteristiche in buona misura comuni al sistema delle Banche Popolari italiane, che nel tempo hanno sostenuto le economie territoriali, in particolare il settore degli artigiani, delle PMI e dei privati.

L'UNIONE BANCARIA

Nel marzo 2013 Parlamento e Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sulla realizzazione del primo pilastro dell'Unione bancaria, il Meccanismo di vigilanza unico (SSM) che copre tutte le banche dell'area dell'euro (circa 8.200). L'SSM - pienamente operativo dal novembre 2014 - fa capo alla BCE, che è competente per la vigilanza diretta delle 128 maggiori banche europee, mentre le autorità di vigilanza nazionali continuano ad occuparsi della supervisione di altre banche, peraltro sotto la responsabilità ultima della BCE.

Successivamente, nel marzo 2014 Parlamento e Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sulla realizzazione del secondo pilastro dell'Unione bancaria, il Meccanismo di risoluzione unico (SRM). La principale finalità del Meccanismo è di assicurare nell'Unione bancaria una gestione efficiente delle crisi bancarie a un costo minimo per il contribuente e per l'economia reale. L'ambito di azione dell'SRM ricalca quello dell'SSM: detiene la responsabilità ultima per tutti i casi di «risoluzione» bancaria nell'Eurozona con una

distribuzione dei compiti tra SRM e autorità nazionali; l'SRM è direttamente responsabile per i casi transfrontalieri e per quelli attinenti alle banche di una certa importanza. Le norme che disciplinano l'Unione bancaria non solo dispongono che ogni risoluzione sia innanzitutto posta a carico della banca interessata e dei suoi azionisti - e in parte, se necessario, dei creditori dell'istituto - ma prevedono anche la disponibilità di un'altra fonte di finanziamento - il Fondo di risoluzione unico (SRF) - che potrà intervenire se né gli apporti degli azionisti né il contributo dei creditori si rivela sufficiente. E' previsto un meccanismo di mutualizzazione dell'SRF.

La direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD) disciplina le modalità con cui le banche in dissesto possono essere fatte fallire in modo ordinato senza richiedere il «salvataggio» da parte dei contribuenti. Essa prevede piani di risanamento e risoluzione e dispone che le perdite siano poste innanzitutto a carico degli azionisti e non ripianate con i fondi dello Stato. Il Fondo di risoluzione (con le sue norme relative ai prelievi) potrà intervenire solo dopo che l'8% delle passività della banca siano state coperte con il c.d. "bail-in".

Con riguardo specifico al "bail in", rileviamo alcuni elementi di preoccupazione, sintetizzabili nei seguenti punti:

- l'introduzione di questo meccanismo potrà determinare in futuro un **aumento del costo del *funding* per le banche**, sia per quanto riguarda la componente di raccolta "wholeale" che per quanto concerne la raccolta tradizionale da clientela; in ultima analisi, **l'incremento dei costi della raccolta potrà impattare negativamente sul costo del credito per le imprese e per le famiglie**. Tale considerazione vale in particolare per le banche locali quali Creval, che hanno un limitato accesso alla raccolta all'ingrosso e che si finanziano in prevalenza attraverso il canale della clientela privata, settore che a partire dalla crisi di liquidità che ha interessato il nostro Paese nel 2011-2012 ha visto un considerevole aumento dei costi di approvvigionamento in relazione all'aumentato livello di domanda / concorrenza da parte delle banche, in parte mitigato nell'ultimo anno dalle misure espansive opportunamente adottate dalla BCE.
- L'applicazione concreta dei meccanismi di risoluzione - con la **contribuzione alle perdite da parte dei depositanti** - **potrebbe poi avere effetti destabilizzanti sul Paese in cui si applicasse il nuovo schema di risoluzione, con un possibile effetto contagio sul sistema finanziario nel suo complesso**, difficilmente governabile una volta avviato.
- Il meccanismo di *bail in* andrà a favorire gli istituti di credito con il merito di credito migliore, il che potrebbe determinare una **riduzione del *funding* a disposizione per gli intermediari di minore dimensione**, in ultima analisi indebolendo la disponibilità di credito a livello locale per i piccoli operatori economici.

L'ESPERIENZA DEL COMPREHENSIVE ASSESSMENT

Il *Comprehensive Assessment* (CA) è l'esercizio complessivo con cui la BCE ha verificato lo stato di salute dei principali gruppi bancari europei, tra cui le 15 maggiori italiane. Realizzato nel corso del 2014 e giunto a conclusione il 26 ottobre, l'esame ha valutato le condizioni attuali e prospettive degli istituti prima dell'avvio ufficiale della Vigilanza unica europea. L'esercizio è stato condotto dalla Bce con la collaborazione delle banche

centrali nazionali (NCA) sulla base dei criteri forniti dall'Authority bancaria europea (EBA). Il CA era composto da due parti distinte, l'*Asset quality review* (AQR) e gli *Stress test*.

AQR

L'AQR è consistito in una approfondita revisione della qualità degli attivi, allo scopo di verificare se il capitale "di migliore qualità" (*common equity tier 1*, CET1) delle banche fosse adeguato a fronteggiare la rischiosità degli attivi (crediti, titoli, altre attività) rilevati a fine 2013. L'adeguatezza è stata valutata rispetto a un requisito dell'8 per cento, più elevato sia rispetto al minimo regolamentare (4,5 per cento) sia rispetto al minimo aumentato del margine di conservazione del capitale (7,0 per cento) fissati dalla CRD4.

STRESS TEST

Lo *stress test* era articolato in due simulazioni relative a scenari ipotetici per il triennio 2014-16. L'obiettivo consisteva nel verificare quanto un eventuale, significativo peggioramento dello scenario macroeconomico e finanziario nazionale e internazionale (scenario "*adverse*") potesse riflettersi sulla condizione delle banche e quale eccedenza / carenza di capitale potesse determinare, in modo da procedere (in caso di "*shortfall*") a rafforzare la patrimonializzazione degli istituti.

Lo *stress test* ipotizzava per ciascun paese due scenari: uno "di base" (*baseline*), ripreso dalle previsioni della Commissione europea del febbraio del 2014, e uno "avverso". La simulazione è stata condotta sui dati di bilancio di fine 2013, modificati per tenere conto dei risultati dell'AQR (cosiddetto "*join-up*"). Nello scenario di base l'adeguatezza del capitale delle banche era valutata rispetto a un requisito dell'8 per cento; nello scenario avverso il requisito minimo era fissato al 5,5 per cento, anche in questo caso superiore al minimo regolamentare.

Come ricordato anche da Banca d'Italia, lo scenario avverso è stato appositamente costruito in modo da costituire una vera prova di resistenza delle banche a situazioni estreme. Nel caso italiano lo scenario era molto sfavorevole perché ipotizzava una grave recessione per l'intero periodo 2014-16, dopo quella già sofferta dall'economia italiana nel 2012-13, che faceva seguito a quella del 2008-09; supposeva inoltre un riacutizzarsi della crisi del debito sovrano. Questo ipotetico scenario utilizzato nella simulazione configurava di fatto un collasso dell'economia italiana.

RISULTATI DEL COMPREHENSIVE ASSESSMENTE PER LE BANCHE ITALIANE

Le 15 banche italiane sottoposte all'esercizio avevano rafforzato il proprio capitale nel corso del 2014 attraverso fonti private per un importo di circa 11 miliardi di euro dal 31 dicembre 2013. Nello stesso periodo sono state realizzate altre misure patrimoniali per circa 4 miliardi. Considerando infine le altre azioni patrimoniali già intraprese nel corso del 2014, il numero di banche con residue carenze di capitale si riduceva a 2.

Per il Gruppo Creval, il risultato finale del *Comprehensive Assessment* è risultato positivo, considerate le misure di rafforzamento patrimoniale attuate nel corso del 2014 per 415 milioni di euro, come sintetizzato nella seguente tabella.

	Risultati pubblicati dalla BCE /						Eccedenza/Carenza rispetto all'AQR dopo le principali misure di rafforzamento patrimoniale	Risultati includendo altre misure di rafforzamento patrimoniale	
	Eccedenza/Carenza da AQR	Eccedenza/Carenza da ST base	Eccedenza/Carenza da ST avverso	Min eccedenza/Max carenza	Principali misure di rafforzamento patrimoniale (1)	Eccedenza/Carenza dopo principali misure di rafforzamento patrimoniale		Altre misure di rafforzamento patrimoniale (2)	Eccedenza/Carenza finale dopo tutte le misure di rafforzamento patrimoniale
									D = min(A,B,C)
Mil. EUR	A	B	C	D = min(A,B,C)	E	F = D+E	G = A+E	H	I = D+E+H
	-88,05	-196,99	-376,66	-376,66	415	38,34	326,95	12,00	50,34

(1) Includono l'aumento di capitale per 400 milioni di euro, concluso a giugno 2014, l'esercizio straordinario e ordinario dei Warrant Azioni ordinarie Creval 2014 (13 milioni circa) e la plusvalenza relativa alla partecipazione detenuta nel capitale di Banca d'Italia (2 milioni circa).

(2) Includono la cessione ad Alba Leasing del ramo di azienda leasing di Creval (11,77 mln di plusvalenza e riduzione di RWA per 56 milioni)

CET1 Ratio rettificato post Stress Test scenario avverso, tenuto conto di tutte le misure patrimoniali idonee effettuate dal 1° gennaio 2014 al 30 settembre 2014

(RWA utilizzate corrispondono all'anno peggiore dello scenario relativo)

5,8%

ESPERIENZA SPECIFICA DEL GRUPPO CREVAL

Guardando in particolare all'esperienza del Gruppo Creval durante il *Comprehensive Assessment* (CA), sintetizziamo di seguito gli **elementi positivi** e i **punti di attenzione** rilevati, avendo peraltro presente che si tratta di considerazioni e valutazioni per definizione parziali e soggettive, in quanto strettamente legate al "caso Creval".

Fra gli **elementi positivi** si possono rilevare i seguenti:

- **Trasparenza e oggettività piena nella fase di valutazione degli attivi**, basata su una metodologia rappresentata in dettaglio in un manuale di circa 300 pagine. Abbiamo potuto apprezzare durante lo svolgimento dell'ispezione l'applicazione di criteri oggettivi per quanto riguardava la valutazione dei crediti oggetto di revisione (*Credit File Review*); si è quindi rilevata una rigorosa attuazione delle linee guida valutative da parte del *team* ispettivo.
- La valutazione dei crediti era basata principalmente sulla **sostenibilità finanziaria del debito**, attraverso la determinazione dei flussi di cassa generati dalla controparte affidata rispetto al servizio del debito (quote di capitale e oneri finanziari). Di fatto l'indicatore cardine dell'AQR è risultato il *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) - rapporto fra flussi di cassa e servizio del debito - che determinava la eventuale necessità di sottoporre le posizioni analizzate ad *impairment*. A tal fine, la Banca ha dovuto analizzare ancora più puntualmente le **prospettive finanziarie di medio termine delle PMI clienti**. Questo ha rappresentato un momento importante di riconsiderazione dei processi e degli strumenti / metodologie di erogazione e monitoraggio del credito che, nei prossimi mesi potranno essere ulteriormente adeguati per fattorizzare al meglio le logiche di valutazione dei profili finanziari, incorporando in particolare l'evoluzione dei flussi di cassa di medio termine nell'ambito degli indicatori di rischio.
- Collegato al punto precedente ve ne è un altro. L'esercizio ha fatto emergere un **potenziale squilibrio patrimoniale di una fetta non irrilevante delle imprese**

clienti, in buona parte classificate - a fini di AQR, tratto peraltro comune fra le banche italiane - nei segmenti a più alto rischio (C.d. "High Risk") in base al rapporto indebitamento / EBITDA (>6) e ai giorni di scaduto (>15 giorni). In questo senso, è necessario un ampio approfondimento a livello politico e imprenditoriale, con il sistema bancario, per individuare strumenti preordinati ad innalzare il livello di patrimonializzazione delle aziende italiane, generalmente troppo indebitate e/o con una gestione delle scadenze non sempre ottimale; per questo valutate quindi "rischiose" secondo le nuove metriche BCE.

Table 28 Definition of stratification variables

Parameter	Value	Conditions
Current status flag	Default	<ul style="list-style-type: none"> NPE = NP; OR Internal NPE = NP; OR Impaired = 1. Note that this might be a sign of a data integrity issue, as it should be marked as non-performing.
	High risk	<ul style="list-style-type: none"> NPE = PE; AND Internal NPE = PE; AND either of the following applies: <ul style="list-style-type: none"> Related party = Y; Debt/EBITDA > 6 (Corporate excluding project finance, CRE, shipping and aviation); Days past due > 15. Note that Days past due > 90 in this case might be a sign of a data integrity issue, as it should be marked as non-performing; Watch list = Y; Loan/income > 500% for retail mortgage (where available); Forborne = Y.
	Normal	<ul style="list-style-type: none"> Otherwise.
Time in default	More than 12 months	<ul style="list-style-type: none"> Current status flag = <i>Default</i>; AND Months past due > 12.
	6 to 12 months	<ul style="list-style-type: none"> Current status flag = <i>Default</i>; AND Months past due ≤ 12; AND Months past due > 6.
	Less than 6 months	<ul style="list-style-type: none"> Current status flag = <i>Default</i>; AND Months past due ≤ 6.
Cured	1	<ul style="list-style-type: none"> Current status flag ≠ <i>Default</i>; AND NPE in the last 12 months = 1 (As per the rules described in Step 1 above).
	0	<ul style="list-style-type: none"> Current status flag ≠ <i>Default</i>; AND NPE in the last 12 months = 0 (As per the rules described in Step 1 above).

Fonte: BCE, AQR manual

- L'esercizio di AQR ha poi avuto un importante *focus* sui processi di valutazione delle garanzie (*Collateral*), in particolare immobiliari. Oltre a richiedere robuste e indipendenti valutazioni degli immobili a garanzia, in caso di passaggio a *default* l'AQR richiedeva di applicare degli *haircut* ancora più prudenziali ai valori, in modo da determinare valori di "pronto realizzo", nonché di considerare attentamente tutti i costi necessari alla liquidazione degli *asset*. Ne è risultata una riduzione mediamente significativa di valore rispetto alle perizie indipendenti prodotti dalla Banca, il che ha determinato la necessità di incrementare i *coverage ratio* dei crediti deteriorati. Anche sul tema del *real estate* l'AQR ha aperto diverse riflessioni all'interno della nostra Banca, soprattutto sulla necessità, ancora più che in passato, di valutare, in fase di erogazione, la "liquidità" degli *asset* finanziati, selezionando in modo molto più puntuale le operazioni immobiliari effettivamente "eligible". Tutto questo ha evidentemente ricadute, in prospettiva, sul livello di

credito che potrà essere erogato in futuro, anche in relazione alla congiuntura non favorevole, al settore immobiliare, fra quelli maggiormente “colpiti” dalle regole e metodologie valutative adottate a fini di AQR.

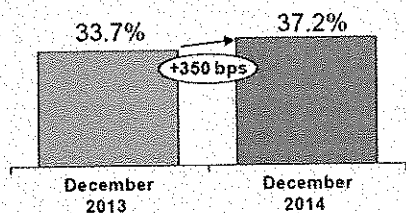
- L'esercizio di *Stress Test* ha affinato la capacità della banca di pianificazione, rafforzando le metodologie di analisi di scenario economico e di impatto sul livello di rischio prospettico. Sostanzialmente, stiamo andando nella direzione di integrare i nostri strumenti di pianificazione e *capital management*, con il fine di valutare periodicamente l'impatto sui *capital ratio* rivenienti da scenari avversi, in modo da tenere sotto stretto controllo la “resistenza” della nostra banca. Anche questo è un portato positivo che va a rafforzare le pratiche di Risk Management in essere presso il Gruppo.
- Il CA ha contribuito a rafforzare i bilanci delle banche; riguardo a Creval, nel corso del 2014 abbiamo aumentato il Common Equity Tier 1 Ratio da 8.8% di fine 2013 a 11.1% a fine 2014 - dopo aver integralmente recepito l'esito dell'AQR, come riportato in tabella - riducendo il livello di rischio complessivo del bilancio. L'integrale recepimento dei risultati dell'AQR richiesto dal *regulator* - unitamente al recepimento delle indicazioni qualitative nelle *policy* aziendali - ha portato ad un miglioramento del livello di copertura dei crediti problematici e *in bonis*, ulteriore elemento di garanzia e trasparenza complessiva nelle valutazioni creditizie.

	Credit File Review	Projection of Findings	Collective Provisions	Fair value review	Sum
AQR Outcome	164.9	134.5	29.3	0	328.7
Accounted in P&L	253.1	220.8	31	0	504.9
Difference	88.2	86.4	1.7	0	176.3
				Net of taxes	118.0
				CET Ratio impact	0.7%

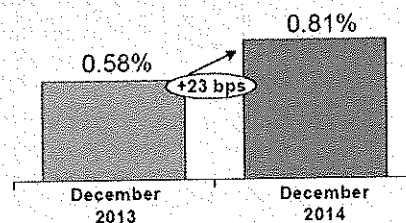
Recepimento delle rettifiche di valore AQR da parte di Creval nel bilancio 2014

Coverage Ratios	31/12/2014	31/12/2013	30/09/2014
Non-performing loans	56.0%	57.9%	55.3%
Substandard	22.6%	15.9%	15.9%
Restructured	15.9%	10.2%	10.4%
Past due	9.6%	6.4%	6.6%

Doubtful Loans Coverage



Coverage Bonis



Incremento dei livelli di “coverage” dei crediti del Gruppo Creval nel quarto trimestre 2014.

A fronte di questi elementi positivi, possiamo riassumere alcuni punti di attenzione:

- Un primo elemento è il forte focus dell'AQR sui crediti verso clientela, dal nostro punto di vista a discapito dell'analisi degli attivi finanziari, molto significativi in altri Paesi; la metodologia e l'applicazione della stessa è risultata particolarmente rigorosa con riguardo ai prestiti verso clientela - che incidono per circa il 60% sui bilanci bancari italiani, 70% circa per il Gruppo Creval - mentre nei riguardi degli attivi finanziari e dei derivati l'esercizio è apparso generalmente meno severo. In questo senso, se osserviamo il complesso del provisioning aggiuntivo in esito all'AQR a livello europeo (47 miliardi di euro circa), solo il 10% circa era riferito ad attività finanziarie, mentre il resto si concentrava sui crediti, in particolare nei settori Large Corporate, Real Estate Related e Large SME (settori fondamentali per l'economia italiana), come evidenziato nelle tabelle sottostanti (Fonte: BCE, "AGGREGATE REPORT ON THE COMPREHENSIVE ASSESSMENT").

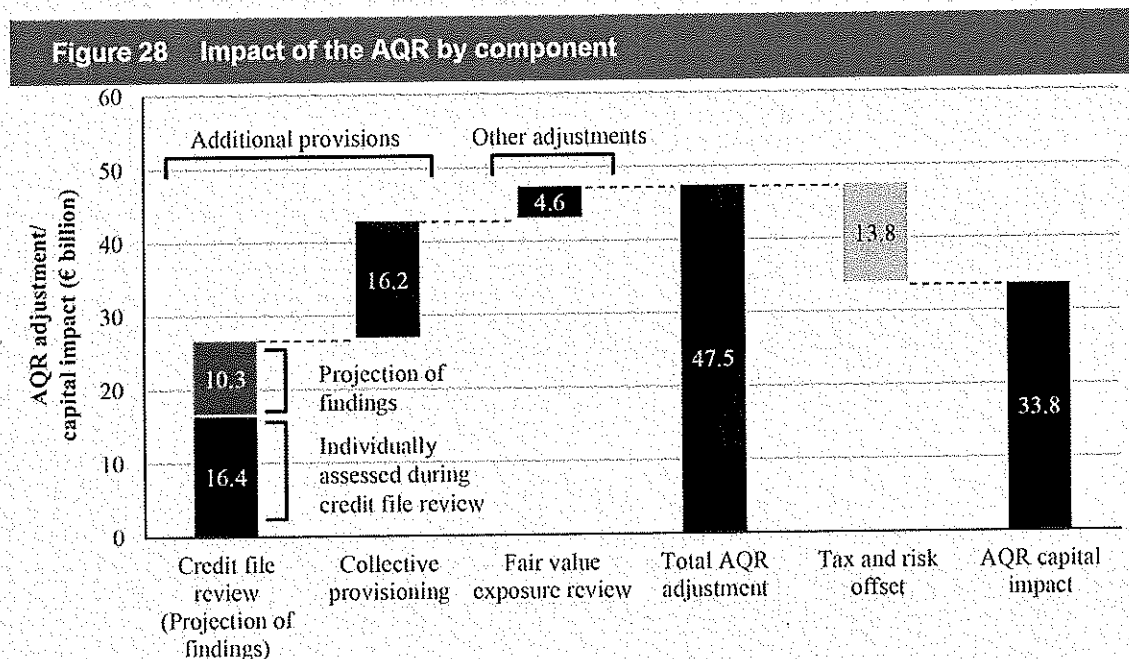
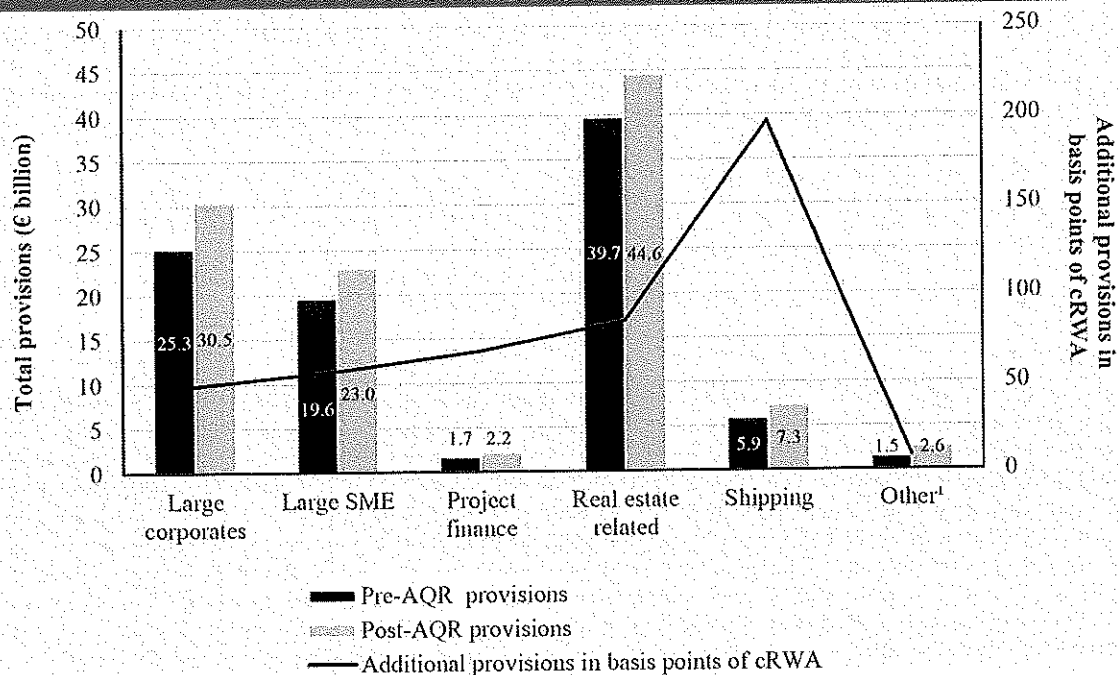


Figure 29 Summary of impact of provisions by asset class



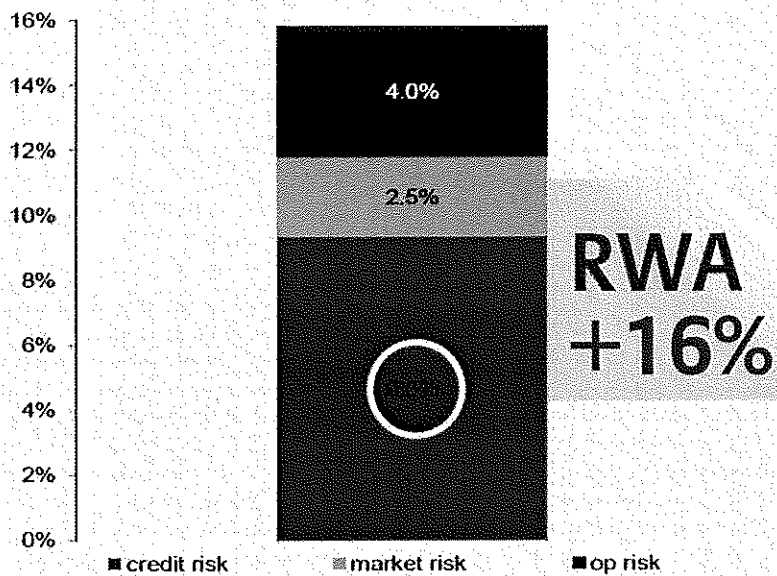
- Collegata al punto precedente vi è una ulteriore e più generale considerazione; **l'esercizio potrebbe in effetti aver sottovalutato i rischi connessi alle attività finanziarie**, che peraltro sono stati all'origine della crisi finanziaria, sviluppatasi nel 2007 - 2008 negli Stati Uniti. **Paradossalmente, pertanto, gli istituti tradizionali italiani, che operano nel mercato locale della raccolta del risparmio e dei prestiti alle PMI, potrebbero essere stati sfavoriti nel contesto di questo esercizio.**
- Altro aspetto da considerare attentamente è connesso alla **potenziale prociclicità dell'esercizio**, considerato che si è venuto a posizionare temporalmente in una fase di pesante recessione per l'economia reale, in particolare per l'Italia, che viene da un calo cumulato di PIL importante dal 2008 al 2014. Oltre alle metodologie, in sé corrette, occorre quindi valutare l'impatto di questi esercizi prudenziali nel contesto più ampio del ciclo economico, considerando l'impatto di riduzione sulla disponibilità di credito, per effetto diretto della pressione sui *ratio* patrimoniali delle banche oggetto di valutazione. Occorrerebbe considerare, per il futuro, di **posizionare questi esercizi in una fase di espansione del ciclo**, in modo da rafforzare i bilanci bancari in momenti di crescita dell'economia e disponibilità di capitale sui mercati finanziari.
- Qualche elemento di attenzione, guardando alla metodologia di valutazione applicata, riguarda la **possibile sovrapposizione / interferenza fra regole contabili e regole prudenziali**. Mentre le prime trovano applicazione nei bilanci, le regole applicate a fini di AQR avevano teoricamente una finalità dichiarata esclusivamente prudenziale. Di fatto però le risultanze dell'AQR sono state generalmente recepite nei bilanci (come nel caso del Creval) anche su richiesta dei *regulator*, il che desta qualche perplessità, dovendo misurarsi con criteri prudenziali / statistici nel contesto della redazione di bilanci, che si basano per definizione sul principio delle "incurred loss".

- Con riguardo agli *stress test*, era prevista una fase di “quality assurance” sui risultati preliminari inviati dalle banche; tale **processo di controllo della qualità dei dati è risultato estremamente complesso** e, in taluni passaggi, **non completamente trasparente**, anche per le banche medesime oggetto di valutazione. Qualora verrà ripetuto l’esercizio di *stress*, è senz’altro auspicabile un miglioramento di questa specifica fase del processo, in modo che le prove siano effettivamente “bottom up” in ogni fase e i risultati possano essere sempre riconosciuti e ricostruibili dal *management*.
- Un elemento che ha determinato una situazione di partenza non omogenea a livello europeo è correlato al **calcolo delle attività di rischio ponderate a fini di determinazione dei *capital ratio***. Diverse banche italiane, fra cui Credito Valtellinese, calcolano le c.d. RWA con metodi standardizzati, più conservativi rispetto al calcolo risultante dall’applicazione dei c.d. modelli interni. A parità pertanto di impatto del CA, la **situazione di partenza determinava *ratio* di capitale mediamente più bassi per le banche (molte italiane) “standard”, rendendo i risultati finali dell’esercizio non paragonabili**. Guardando all’indicatore RWA / attivo, si evince infatti un livello generalmente più prudenziale in riferimento alle banche del nostro Paese. I *regulator* hanno peraltro avviato una verifica completa sui modelli interni adottati dalle banche europee, onde valutarne la consistenza rispetto ai rischi assunti; sarebbe stato preferibile anteporre una tale verifica allo svolgimento del CA, con l’obiettivo di addivenire a risultati più omogenei.
- Ultimo tema riguarda i **costi**, tutt’altro che irrilevanti. Per un Gruppo come il nostro il CA ha visto il coinvolgimento, a vario titolo, di circa 200 persone, nelle diverse fasi dell’esercizio, oltre ai consulenti a supporto dei gruppi di lavoro, per un livello complessivo di costi (interni ed esterni) superiore ai 3 milioni di euro.

OLTRE IL COMPREHENSIVE ASSESSMENT: TENDENZE IN ATTO

REVISIONE DEL METODO STANDARDIZZATO PER IL CALCOLO DELLE RWA SUL CREDITO

Il tema del capitale è un tema assolutamente centrale nelle strategie delle banche. Dopo la pressione generata dalle valutazioni del CA, il 22 dicembre scorso il Comitato di Basilea ha posto in consultazione un documento (“*Revisions to the standardised approach for credit risk*”) che ha l’obiettivo di rideterminare la ponderazione degli attivi creditizi, di nuovo generando maggiori assorbimenti in particolare per il settore PMI, privati e imprese di costruzioni. Le ponderazioni peggiorano in particolare per le imprese con meno di 5 milioni di Euro di fatturato e a più alta leva finanziaria, caratteristiche comuni al tessuto imprenditoriale italiano. Vi sono alcune stime attendibili che indicano a livello europeo un aumento del fabbisogno patrimoniale per le banche del 9% circa. Questo impatto potrebbe essere, per i motivi che richiamavo prima, addirittura superiore per il settore bancario italiano. Tale impatto andrebbe probabilmente a comprimere la capacità di erogare credito da parte delle banche medie italiane, che hanno il 60% di attivo investito in crediti verso clientela. La consultazione di detto documento sarà molto rapida e si chiuderà il 27 marzo 2015.



Stima BNP Exane - incremento RWA atteso dalla revisione delle metodologie di calcolo delle RWA

Exposures to Corporates (senior debt)

	Revenue ≤ €5m	€5m < Revenue ≤ €50m	€50m < Revenue ≤ €1bn	Revenue > €1bn
Leverage: 1x-3x	100%	90%	80%	60%
Leverage: 3x-5x	110%	100%	90%	70%
Leverage > 5x	130%	120%	110%	90%
Negative equity(*)			300%	

(*) Note: Negative equity means that a corporate's liabilities exceed its assets.

Source: BCBS, Consultative Document Standards, Revisions to the Standardised Approach for credit risk

**CORPORATE: FINO A 300% (EX 100%)
DI PONDERAZIONE IN BASE AL LEVERAGE...**

Comitato di Basilea - Impatti negativi per revisione metodo standard sul rischio di credito - REAL ESTATE

Claims secured by Real Estate
Residential Real Estate (RRE)



% risk weight

	LTV < 40%	40% ≤ LTV < 60%	60% ≤ LTV < 80%	80% ≤ LTV < 90%	90% ≤ LTV < 100%	LTV ≥ 100%
Loans to individuals with (DSCR ≤ 35%)	25%	30%	40%	50%	60%	80%
Other loans	30%	40%	50%	70%	80%	100%

Source: BCBS, Consultative Document Standards, Revisions to the Standardized Approach for credit risk

MUTUI PRIVATI:
FINO A 100% (EX 35%) PONDERAZIONE IN BASE A DSCR

Claims secured by Real Estate
Commercial Real Estate (RRE)



% risk weight

	LTV < 60%	60% ≤ LTV < 75%	LTV ≥ 75%
Exposures secured by commercial real estate	75%	100%	120%

Source: BCBS, Consultative Document Standards, Revisions to the Standardized Approach for credit risk

REAL ESTATE:
FINO A 120% (EX 50%) PONDERAZIONE IN BASE A LTV

Fonte: KPMG

NUOVO IFRS 9 E CALCOLO DELLE RETTIFICHE DI VALORE SU CREDITI

Fra le principali novità del nuovo principio contabile IFRS - che, a partire dall'1° gennaio 2018, sostituirà l'attuale IAS 39 "Financial Instruments Recognition and Measurement" - relativamente ai crediti, vi è l'introduzione di un nuovo modello di impairment, l'"expected loss model", che sostituisce l'"incurred loss model".

Questo modello consente di rilevare in anticipo le rettifiche su crediti e in modo proporzionale all'aumentare dei rischi, evitando di sovraccaricare i conti economici al manifestarsi degli eventi di perdita e riducendone l'effetto prociclico in una fase recessiva come quella attuale.

L'elevata incidenza degli impieghi creditizi rispetto al totale attivo rende, in linea generale, i gruppi bancari italiani più sensibili alle modifiche regolamentari di Basilea e degli IFRS. Le banche dovranno, quindi, avviare in anticipo le analisi di impatto anche per rivedere le caratteristiche finanziarie di alcuni prodotti, ed in particolare quelli di maggior durata come i crediti a medio lungo termine in particolare alle aziende, che potrebbero originare significative perdite a conto economico a fronte del deterioramento delle esposizioni (esempio riduzione della classe di rating).

L'effetto di tali cambiamenti si trasmetterà indirettamente sulle modalità di erogazione dei crediti alle imprese. In questa prospettiva l'introduzione dell'IFRS 9 non può essere visto come un mero esercizio contabile, ma come un elemento tecnico di notevole impatto strategico ed operativo, che potrà incidere anche pesantemente sulle modalità di erogazione di credito a medio / lungo termine e sulla disponibilità effettiva dello stesso.

RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI

Può essere utile nel contesto di questa indagine, sviluppare qualche ulteriore considerazione in merito alla riforma delle Banche Popolari, che si inserisce nel contesto dei profondi cambiamenti che interessano il settore bancario.

In data 24 gennaio 2015 è stato pubblicato il decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 avente ad oggetto "Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti". Il decreto legge introduce, tra le altre, modifiche rilevanti afferenti la disciplina delle banche popolari.

In particolare, con riferimento alle modifiche relative alle banche popolari, disciplinate degli artt. 28 e ss. del Testo Unico Bancario, l'art. 1 del decreto legge prevede, tra le altre, le seguenti variazioni al Testo Unico Bancario:

- Art. 29 comma 2 ter, condizioni per la trasformazione della banca popolare in società per azioni: nell'ipotesi in cui l'attivo della banca superi la cifra di 8 miliardi di euro (in caso di gruppo si considera tale limite a livello consolidato), l'organo di amministrazione della banca popolare è tenuto a convocare l'assemblea per le determinazioni del caso. Se entro un anno dal superamento del limite l'attivo non è stato ridotto al di sotto della soglia stabilita, né è stata deliberata la trasformazione in società per azioni ai sensi dell'articolo 31 T.U.B. o la liquidazione, il decreto legge prevede che la Banca d'Italia, tenuto conto delle circostanze e dell'entità del superamento, possa, alternativamente:
 - adottare il divieto di intraprendere nuove operazioni ai sensi dell'articolo 78 del Testo Unico Bancario;
 - adottare nei confronti della banca popolare i provvedimenti previsti nel titolo IV, capo I, sezione I del Testo Unico Bancario, relativi all'amministrazione straordinaria dell'ente;
 - proporre alla Banca centrale europea la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e al Ministro dell'economia e delle finanze la liquidazione coatta amministrativa;

- Art. 31, modifiche sulle modalità di trasformazione e fusione delle banche popolari: ai fini della delibera avente ad oggetto le trasformazioni di banche popolari in società per azioni o le fusioni a cui prendano parte banche popolari e da cui risultino società per azioni, le banche popolari deliberano:
 - a) in prima convocazione, con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, purché all'assemblea sia rappresentato almeno un decimo dei soci della banca;
 - b) in seconda convocazione, con la maggioranza di due terzi dei voti espressi, qualunque sia il numero dei soci intervenuti all'assemblea.

La riforma sopra richiamata potrebbe avere conseguenze sulla disponibilità di credito a famiglie e piccole medie imprese, qualora, ad esito della riforma medesima, il mutato assetto proprietario possa cambiare in misura significativa le politiche creditizie o il *business model* delle Popolari, penalizzando le piccole imprese locali o le famiglie, già pesantemente colpite dalla crisi.

Nuove normative che puntano ad aumentare i *ratio* patrimoniali delle banche sono, come anticipato, attualmente in consultazione da parte del Comitato di Basilea. Da questo punto di vista, quindi, una modifica radicale all'assetto delle Popolari potrebbe aggiungere ulteriore pressione alla riduzione del livello di erogazione del credito

all'economia reale, pressione che va ad aggiungersi a quella riveniente dall'Unione Bancaria e dal contesto regolamentare in generale, come richiamato in precedenza.

Si tratta comunque di valutare attentamente il rischio / opportunità connesso a una modifica significativa che va ad incidere radicalmente su una componente importante del sistema bancario italiano; alle Popolari fa capo circa il 25% del credito all'economia. Ogni intervento di modifica deve pertanto comportare una ancor maggiore efficienza / efficacia nel supporto creditizio alle economie locali, che rimane l'obiettivo prioritario delle banche cooperative e continuerà a rimanere tale, seppur nel contesto di una "cornice" giuridica diversa.

Riteniamo infatti che le caratteristiche specifiche del *business model* originario delle Popolari rappresentino un valore molto importante, specialmente in alcuni ambiti locali; caratteristiche che dovranno essere preservate anche in futuro, adottando eventualmente, in sede di conversione del decreto 3/2015, alcuni emendamenti che possano favorire un percorso di mantenimento di "public company" bancarie locali, più efficienti e solide di oggi, ancora più orientate al mercato.

RIFLESSIONI DI SINTESI

Dall'esperienza del *Comprehensive Assessment* e nel contesto dell'unione bancaria in generale, appare chiaro che vi è un **indirizzo generale del regolatore a richiedere livelli di capitale crescente agli istituti di credito, con una limitata considerazione del livello di rischio "sistemico" del *business model* specifico (banca commerciale vs *investment bank*)**;

Vi è poi una tendenza in relazione alla normativa bancaria che può essere fonte di preoccupazione: la ***Capital Requirement Regulation (CRR)*** è molto complessa, richiede in alcuni ambiti interventi interpretativi che rendono assai complicato l'esercizio di ***capital planning*** da parte delle banche.

Negli ultimi anni sono state emanate centinaia di normative a livello sovranazionale, europeo e nazionale che hanno impattato fortemente su tutti i profili gestionali delle banche (**capitale, liquidità, legale, *operations***), aumentando, oltre ai requisiti di capitale e liquidità, anche i costi operativi a carico del sistema bancario. Ulteriori importanti normative sono state di recente messe in consultazione da parte dell'EBA e del Comitato di Basilea. **Appare pertanto necessario e urgente un momento di sintesi, che consenta una ampia valutazione degli effetti delle normative introdotte, oltre ad una analisi di impatto dei costi e dei benefici, prima di procedere con ulteriori interventi che potrebbero ulteriormente appesantire i vincoli a carico delle banche, incidendo ulteriormente sull'appetito al rischio.**

In questo contesto, sarebbe auspicabile procedere alla **redazione di un Testo Unico Bancario Europeo** che porti realmente ad un identico contesto giuridico-operativo per le banche dell'Eurozona, al fine di definire una vera Unione Bancaria.



Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

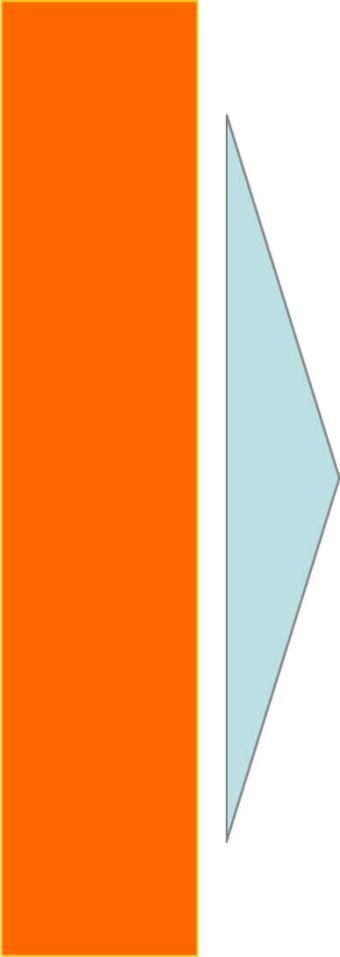
Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Prof. Gian Maria Gros-Pietro

Presidente del Consiglio di Gestione di Intesa Sanpaolo

Roma, 24 febbraio 2015

Agenda

- 
- 1. Intesa Sanpaolo: profilo del Gruppo e risultati 2014**
 - 2. L'esito del Comprehensive Assessment**
 - 3. Il nuovo contesto di vigilanza**
 - 4. La proposta di riforma strutturale del settore bancario europeo**
 - 5. Appendice**



1. Intesa Sanpaolo: profilo del Gruppo e risultati 2014

Intesa Sanpaolo: leader italiano di dimensione europea...

LEADER IN ITALIA

- Leader in tutti i segmenti di mercato con una quota di mercato del 15% nei crediti e nei depositi con la clientela
- Leadership nei prodotti più importanti
- Solidi livelli di patrimonializzazione e di qualità dell'attivo

CON UNA CAPACITA' UNICA DI RAGGIUNGERE I CLIENTI...

- La rete più estesa in Italia: circa 4.500 filiali, quota di mercato di circa il 14% e 11,1 milioni di clienti
- Presenza capillare e ben distribuita degli sportelli che rende il Gruppo effettivamente nazionale: quota di mercato $\geq 13\%$ in 11 regioni su 20
- Concentrazione nelle aree più ricche d'Italia: presenza capillare in zone che rappresentano più del 70% della ricchezza delle famiglie italiane

...E DI CREARE VALORE PER TUTTI GLI STAKEHOLDERS

- Banca che supporta l'economia reale, facendo leva su un bilancio solido per soddisfare la domanda di credito sana
- Con una redditività sostenibile in cui performance operativa, produttività, profilo di rischio, liquidità e solidità/leverage sono attentamente bilanciati
- Impegnata nella valorizzazione e motivazione delle persone

...con forte apertura internazionale...

EUROPA

Filiali	Uffici di Rappresentanza
Amsterdam	Atene
Francoforte	Bruxelles ⁽²⁾
Innsbruck ⁽¹⁾	Istanbul
Istanbul	Mosca
Londra	Stoccolma
Madrid	
Parigi	
Varsavia	

Paese	Controllate	Filiali
Albania	Intesa Sanpaolo Bank Albania	32
Bosnia - Erzegovina	Intesa Sanpaolo Banka Bosna i Hercegovina	51
Croazia	Privredna Banka Zagreb	197
Federazione Russa	Banca Intesa	61
Irlanda	Intesa Sanpaolo Bank Ireland	1
Lussemburgo	Banca Fideuram Société Européenne de Banque (SEB)	1 1
Regno Unito	Banca IMI	1
Repubblica Ceca	VUB Banka	1
Romania	Intesa Sanpaolo Bank Romania	71
Serbia	Banca Intesa Beograd	177
Slovacchia	VUB Banka	233
Slovenia	Banka Koper	52
Svizzera	Intesa Sanpaolo Private Bank (Suisse)	1
Ucraina	Pravex-Bank ⁽³⁾	234
Ungheria	CIB Bank	95

AFRICA

Uffici di Rappresentanza	Paese	Controllate	Filiali
Casablanca	Egitto	Bank of Alexandria	170
Il Cairo			
Tunisi			



AMERICA

Filiali	Uffici di Rappresentanza
George Town	San Paolo
New York	Santiago

OCEANIA

Uffici di Rappresentanza
Sydney

ASIA

Filiali	Uffici di Rappresentanza
Dubai	Abu Dhabi
Hong Kong	Beirut
Shanghai	Ho Chi Minh City
Singapore	Mumbai
Tokyo	Pechino
	Seoul

Dati al 31 dicembre 2014

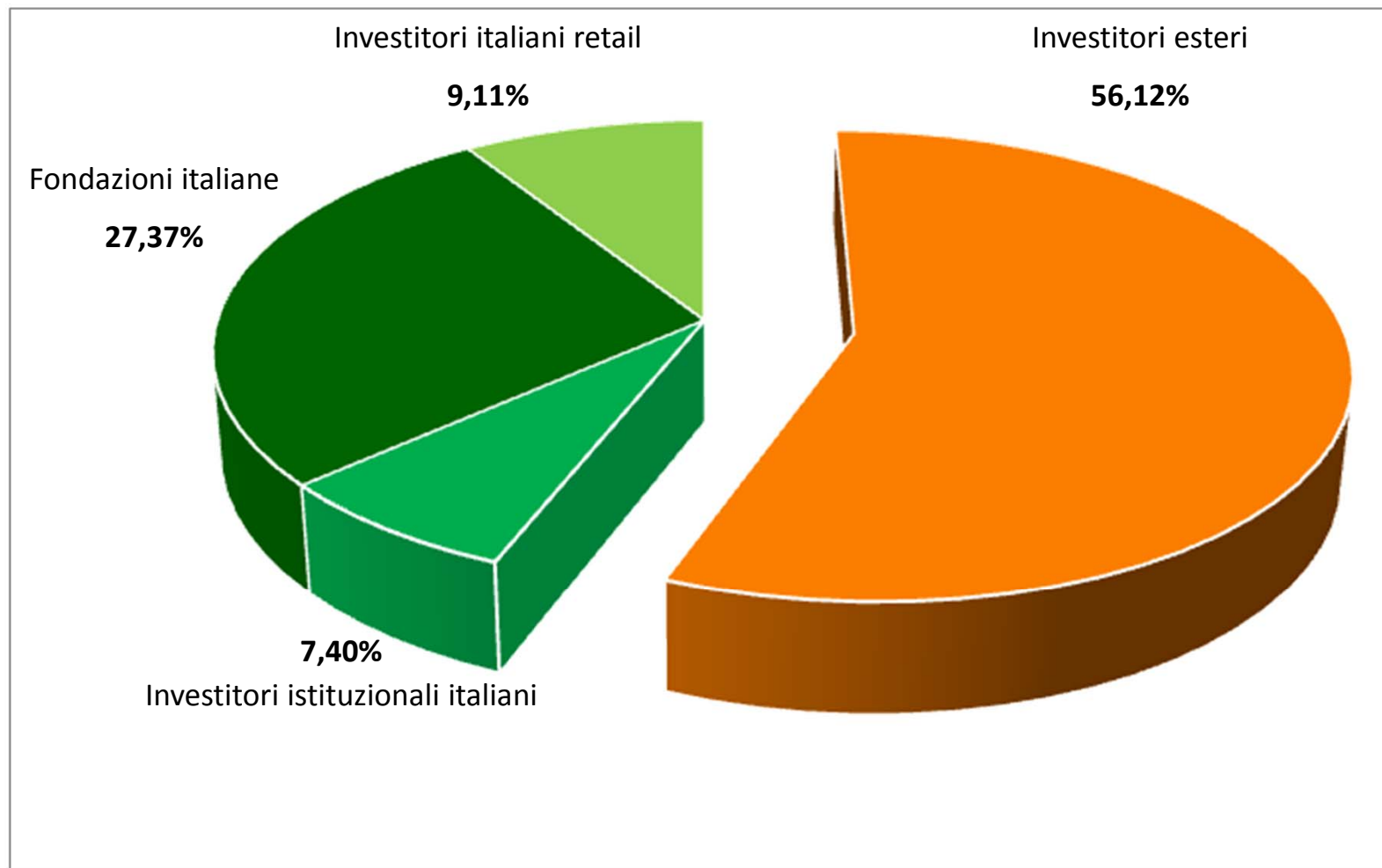
(1) Filiale della controllata italiana Banca di Trento e Bolzano

(2) International and Regulatory Affairs

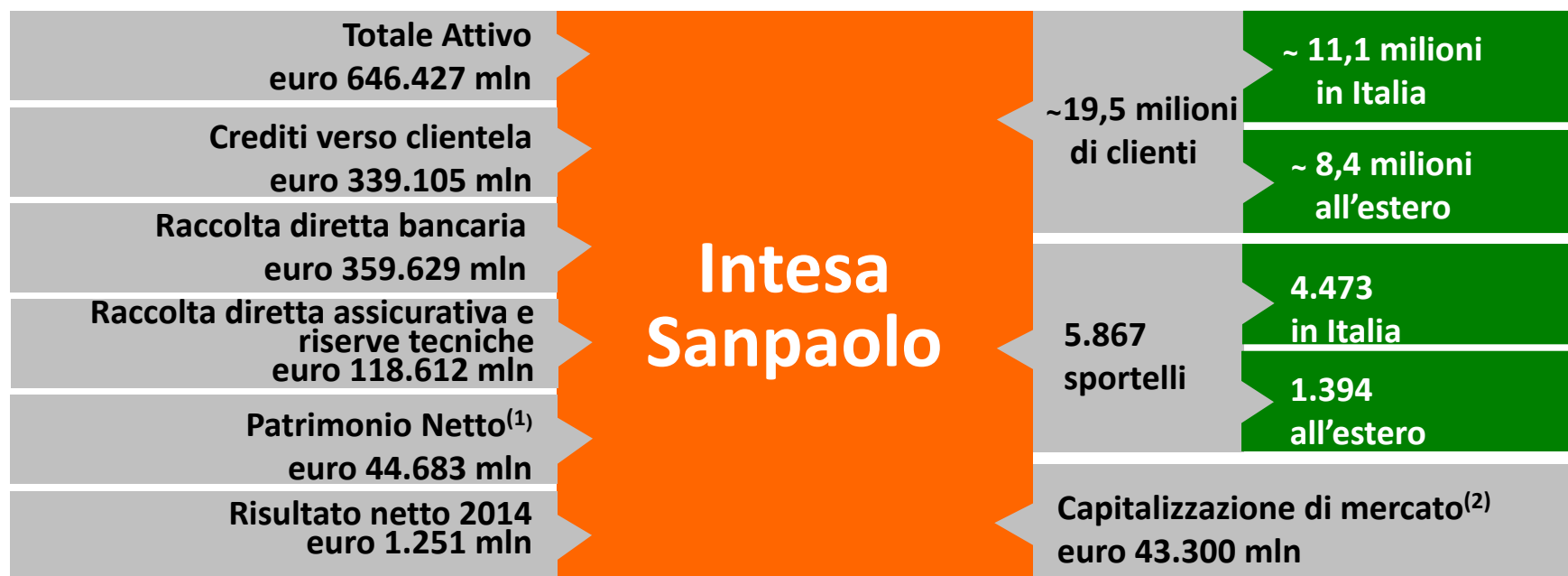
(3) Attualmente inclusa nei gruppi di attività in via di dismissione

...anche nel capitale

A dicembre 2014 il 56,12% delle azioni quotate era detenuto da investitori esteri



I risultati 2014



Dati al 31 dicembre 2014

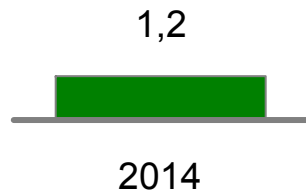
(1) Incluso Utile Netto

(2) Al 30 gennaio 2015

Tutti gli stakeholders beneficiano della performance superiore agli obiettivi del Piano di Impresa

Azionisti

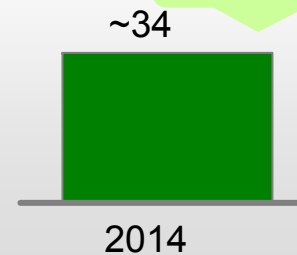
Dividendi *cash*, € mld



Famiglie e Imprese

Erogazioni credito a medio-lungo termine, € mld

di cui 28 mld a famiglie e imprese italiane



Dipendenti

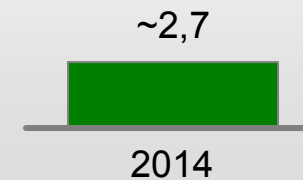
Spese del personale, € mld

- Capacità produttiva in eccesso di 4.500 persone pienamente assorbita e in riallocazione
- Incentivi per supportare la crescita



Settore pubblico

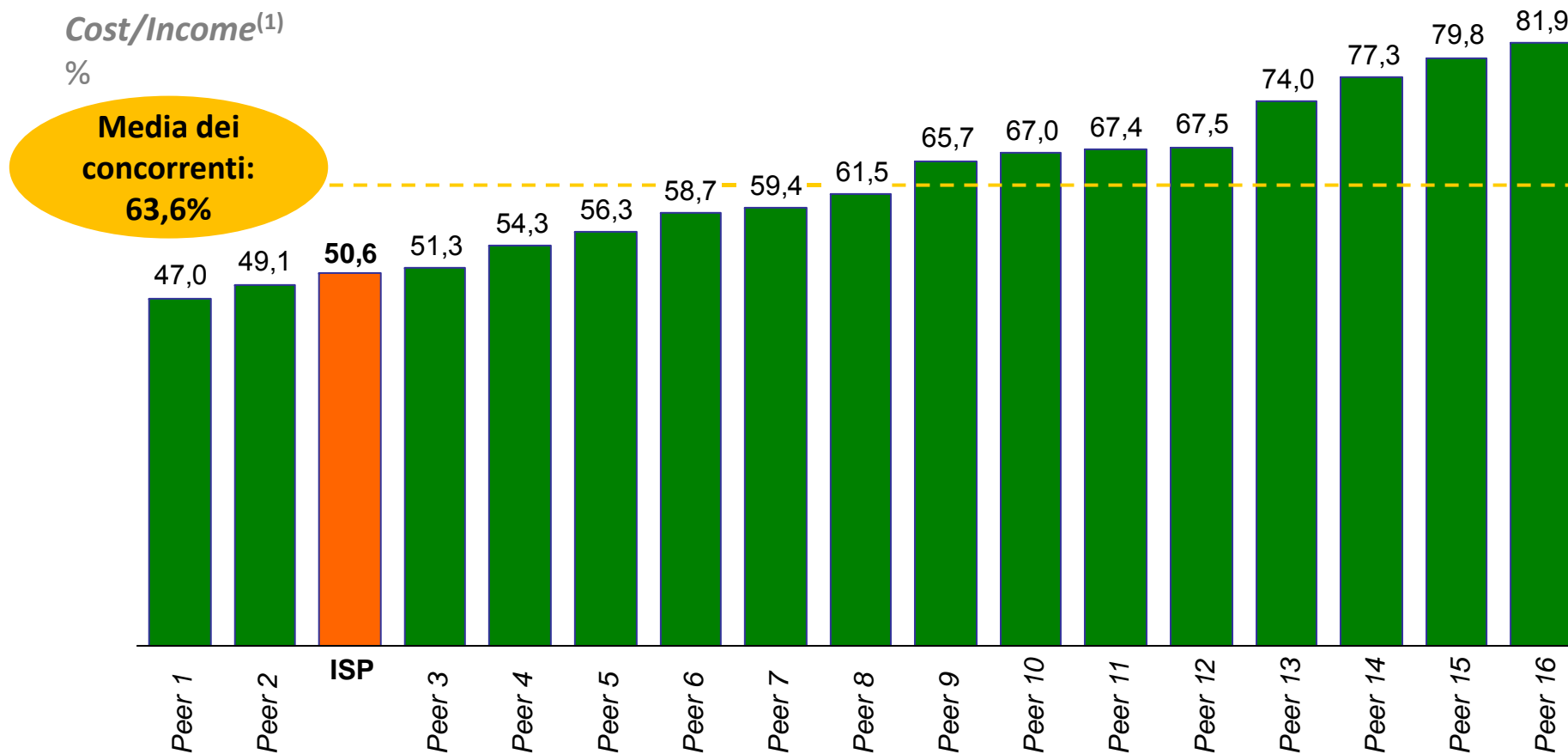
Imposte⁽¹⁾, € mld



(1) Dirette e indirette

Cost/Income ai vertici di settore in Europa

Un risultato conseguito senza ridurre i livelli occupazionali.
Al 31 dicembre 2014 i dipendenti del Gruppo erano 89.486

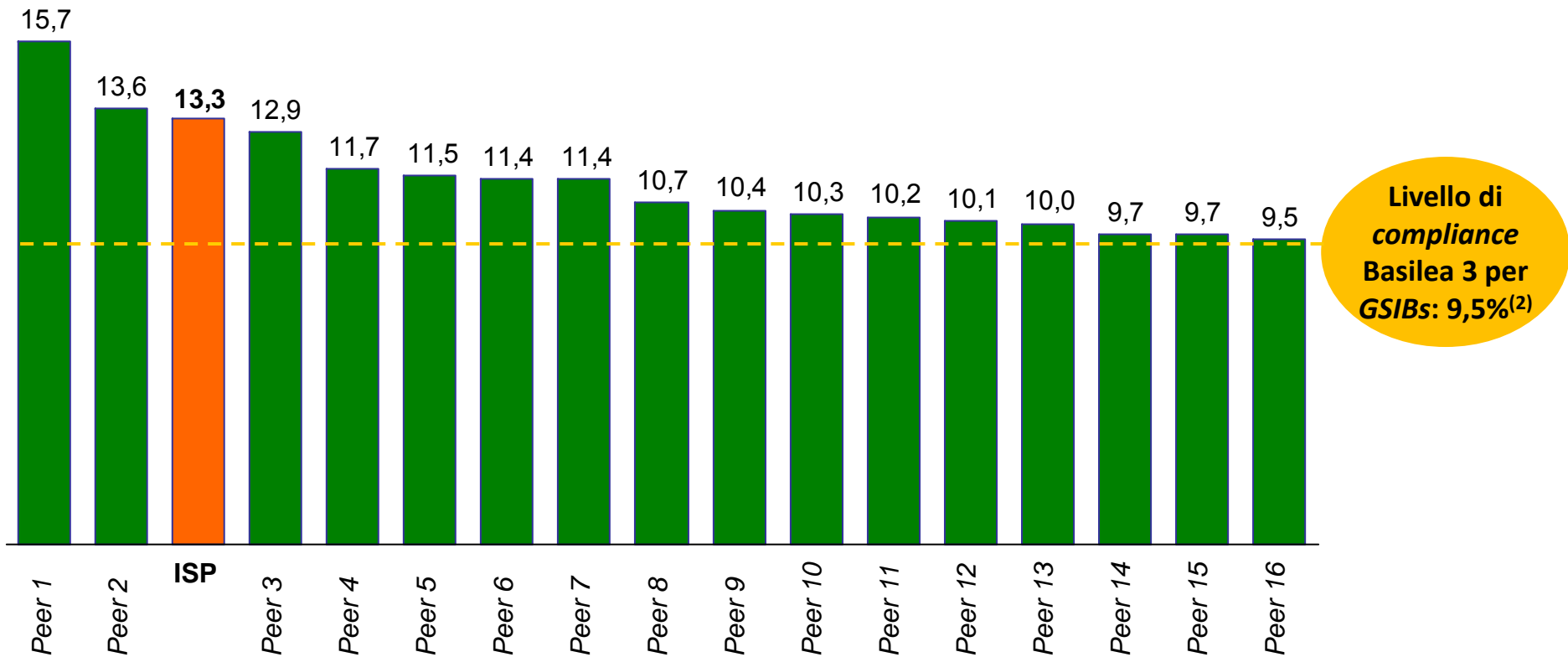


(1) Campione: BBVA, BNP Paribas, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank, ING, Nordea, Santander, Société Générale, UBS e UniCredit (dati al 31.12.14); Barclays, BPCE, Crédit Agricole SA, HSBC (dati al 30.09.14); Standard Chartered (dati al 30.06.14)

Patrimonializzazione ai vertici di settore in Europa

Stima del *Common Equity ratio* pro-forma con requisiti di Basilea 3 a regime⁽¹⁾

%



(1) Campione: BBVA, BNP Paribas, Commerzbank, Credit Suisse, Deutsche Bank, ING, Nordea, Santander, Société Générale, UBS e UniCredit (dati al 31.12.14 pro-forma); Barclays, BPCE, Crédit Agricole Group e HSBC (dati al 30.09.14 pro-forma); Standard Chartered (dati al 30.06.14 pro-forma). I dati potrebbero essere parzialmente non confrontabili a causa dell'utilizzo di ipotesi differenti per la stima.

Fonte: presentazioni agli analisti, comunicati stampa e conference call

(2) Livello massimo ipotizzando un Common Equity ratio del 9,5% (4,5% requisito patrimoniale minimo + 2,5% conservation buffer + 2,5% di massimo buffer GSIBs attuale)



2. L'esito del Comprehensive Assessment

Eccellente risultato di ISP nel Comprehensive Assessment

RISULTATI

ISP HA SUPERATO
AGEVOLMENTE
LA VALUTAZIONE
APPROFONDATA
CONDOTTA
DALLA BCE

ASSET QUALITY REVIEW

- Il coefficiente patrimoniale **Common Equity Tier 1 ratio (CET1 ratio)** è stato pari all'11,70% rispetto ad un requisito minimo dell'8%, con **un capitale in eccesso di 10,5 miliardi di euro (12,7 miliardi di euro incluse azioni di mitigazione⁽¹⁾)**
- Il **leverage ratio⁽²⁾** rispetto ad un dato di partenza del 6,24% è risultato pari al 6,12. **Al primo posto in Europa**
- **A livello europeo ISP è risultata la seconda banca per qualità del capitale**

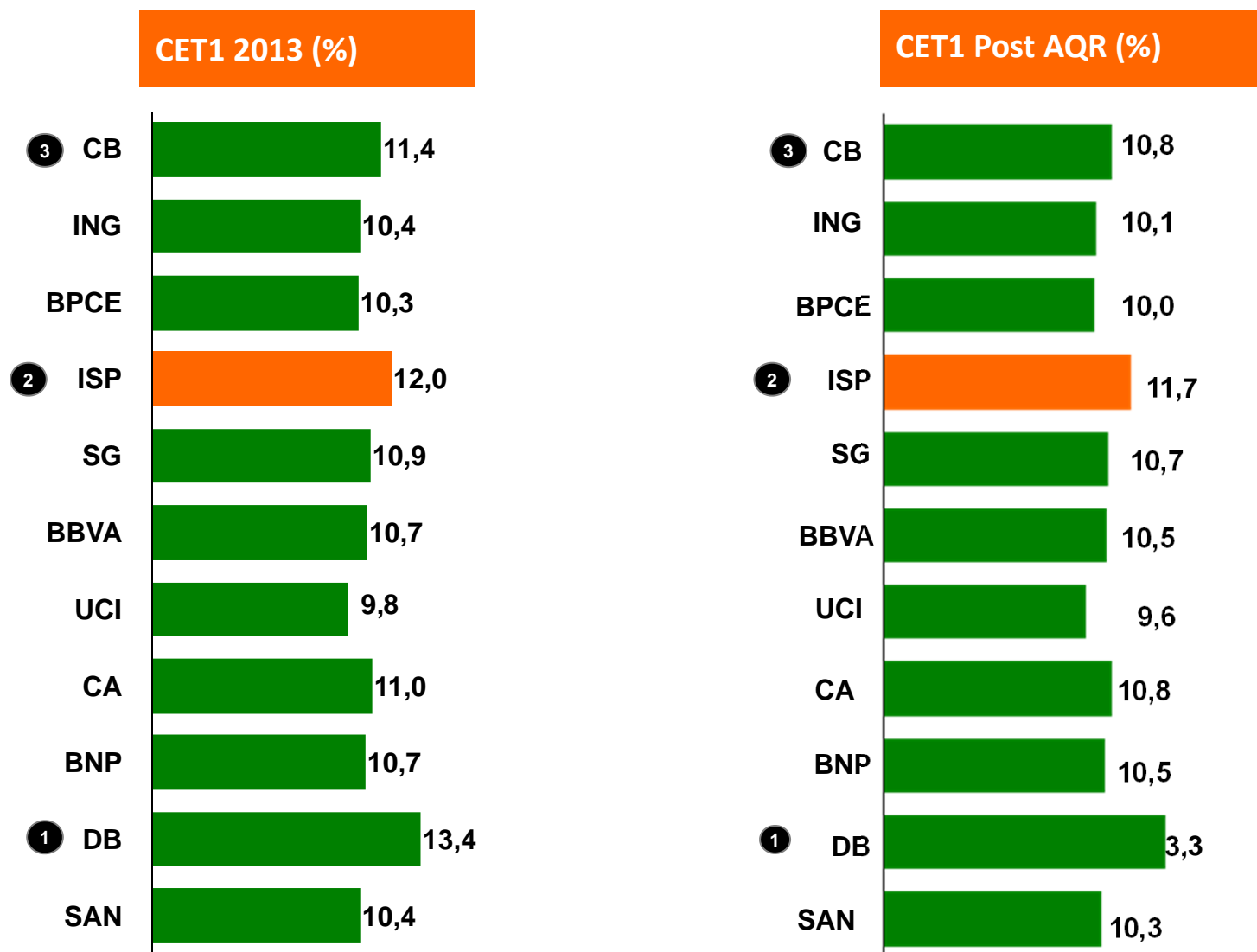
STRESS TEST

- Nello scenario base dello Stress Test, il CET1 ratio è stato pari all'11,23%, rispetto ad un requisito minimo dell'8%, con un capitale in eccesso di 9,4 miliardi di euro (11,6 miliardi di euro incluse azioni di mitigazione⁽¹⁾)
- **Nello scenario avverso il CET1 ratio è stato pari all'8,31% rispetto ad un requisito minimo del 5,5%, con un capitale in eccesso di 8,7 miliardi di euro (10,9 miliardi di euro incluse azioni di mitigazione⁽¹⁾)**

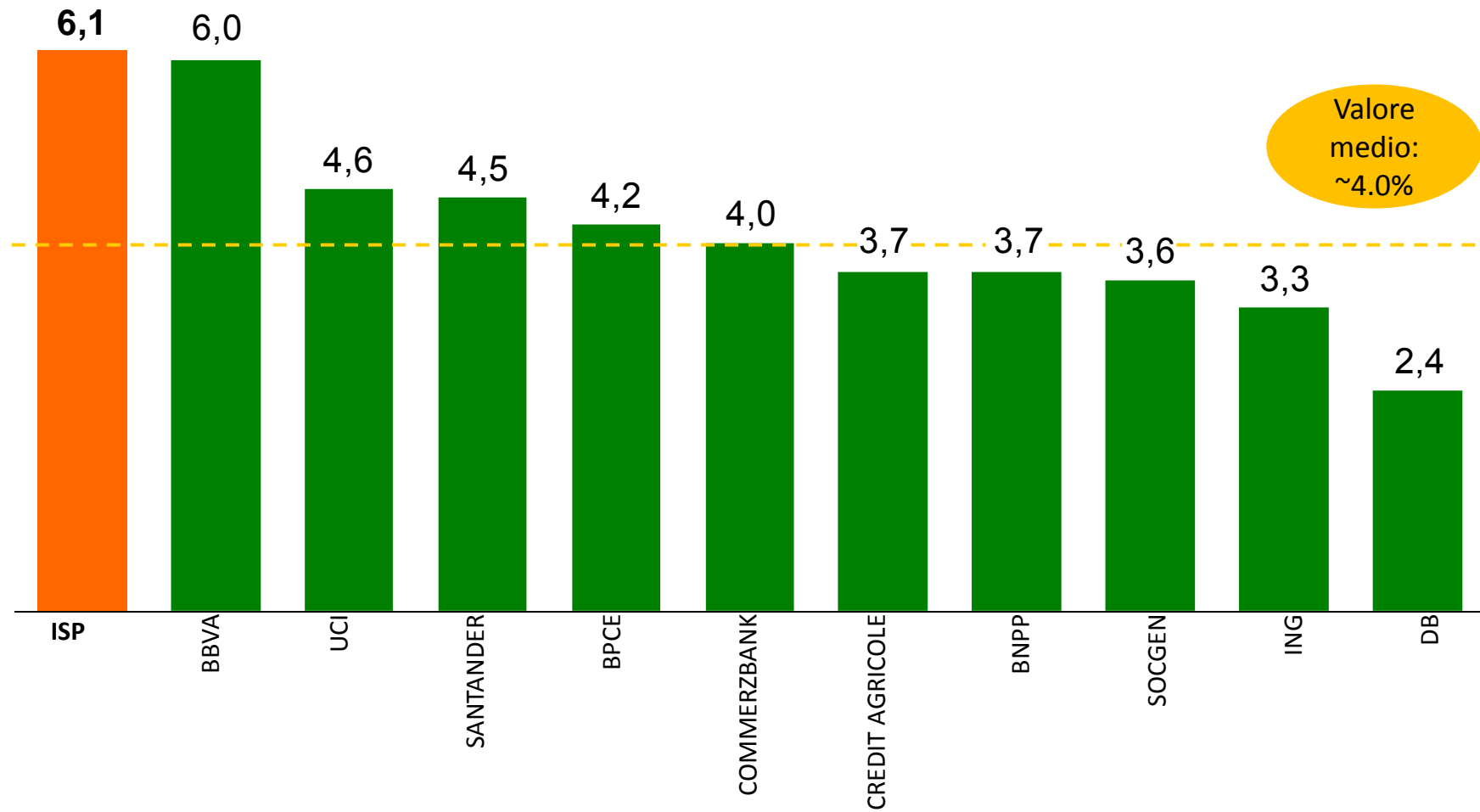
(1) Capital gain derivante dalla partecipazione in Banca d'Italia e le altre misure patrimoniali realizzate nel 2014

(2) Rapporto patrimonio di base/ esposizione

ISP è ai vertici in Europa per qualità del capitale...



...ed è risultata vincente anche in termini di Leverage

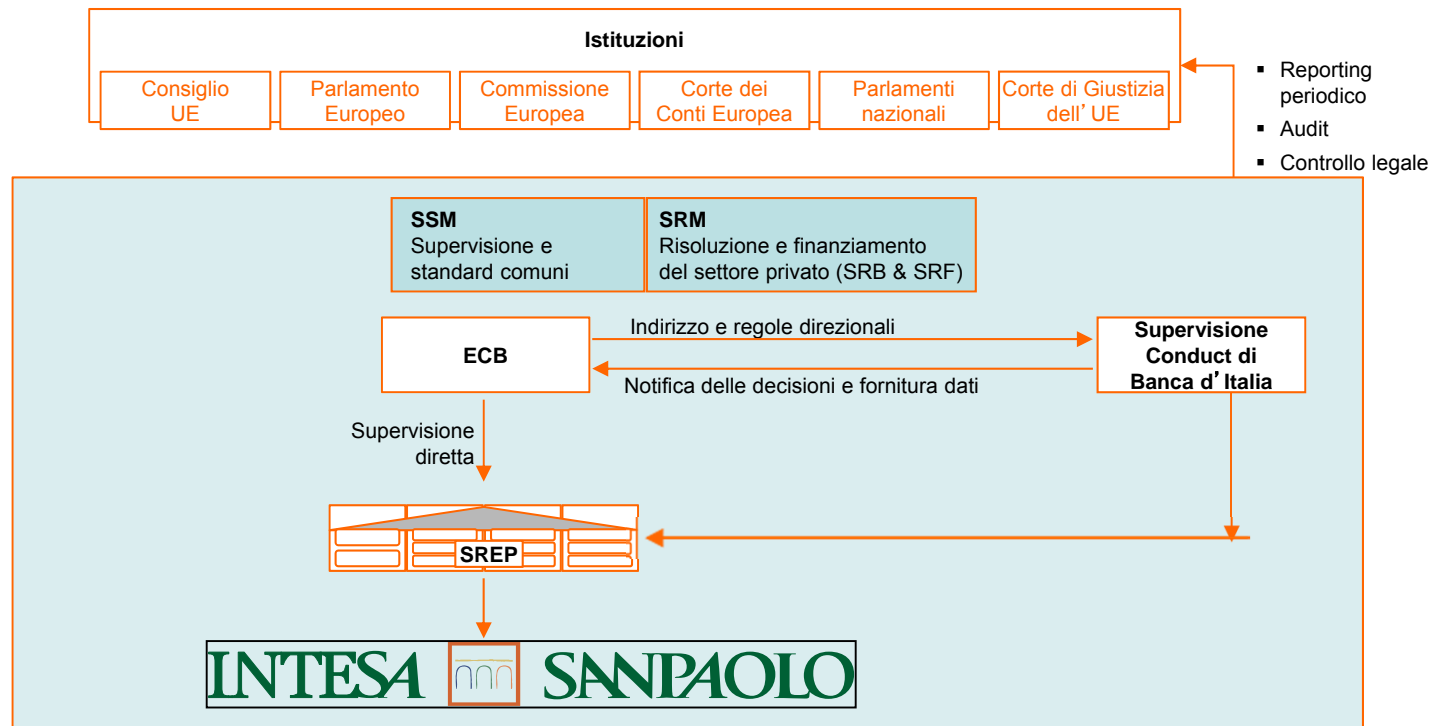




3. Il nuovo contesto di vigilanza

La nuova architettura europea di supervisione

- Dal 4 novembre 2014 le banche europee di maggiori dimensioni sono sottoposte alla **supervisione diretta della BCE** (le altre rimangono sotto la supervisione delle autorità di vigilanza nazionali)
- L'attività di vigilanza si caratterizza per l'impiego di **nuovi e più dettagliati strumenti di analisi** tra i quali: la valutazione della sostenibilità del modello di business e della corporate governance, il fit & proper test delle figure di responsabilità a livello di senior management e di board, lo stress testing ed il Recovery & Resolution Planning



Le differenze tra vecchio e nuovo paradigma della supervisione

Supervisione tradizionale

Approccio di supervisione basato sulla **norma scritta**: focus principale è la compliance.

- Analisi prevalentemente **retrospettiva e storica**
- **Visione “a silos”** dell’istituto
- Valutazione **point in time**
- Utilizzo di procedure **standardizzate**

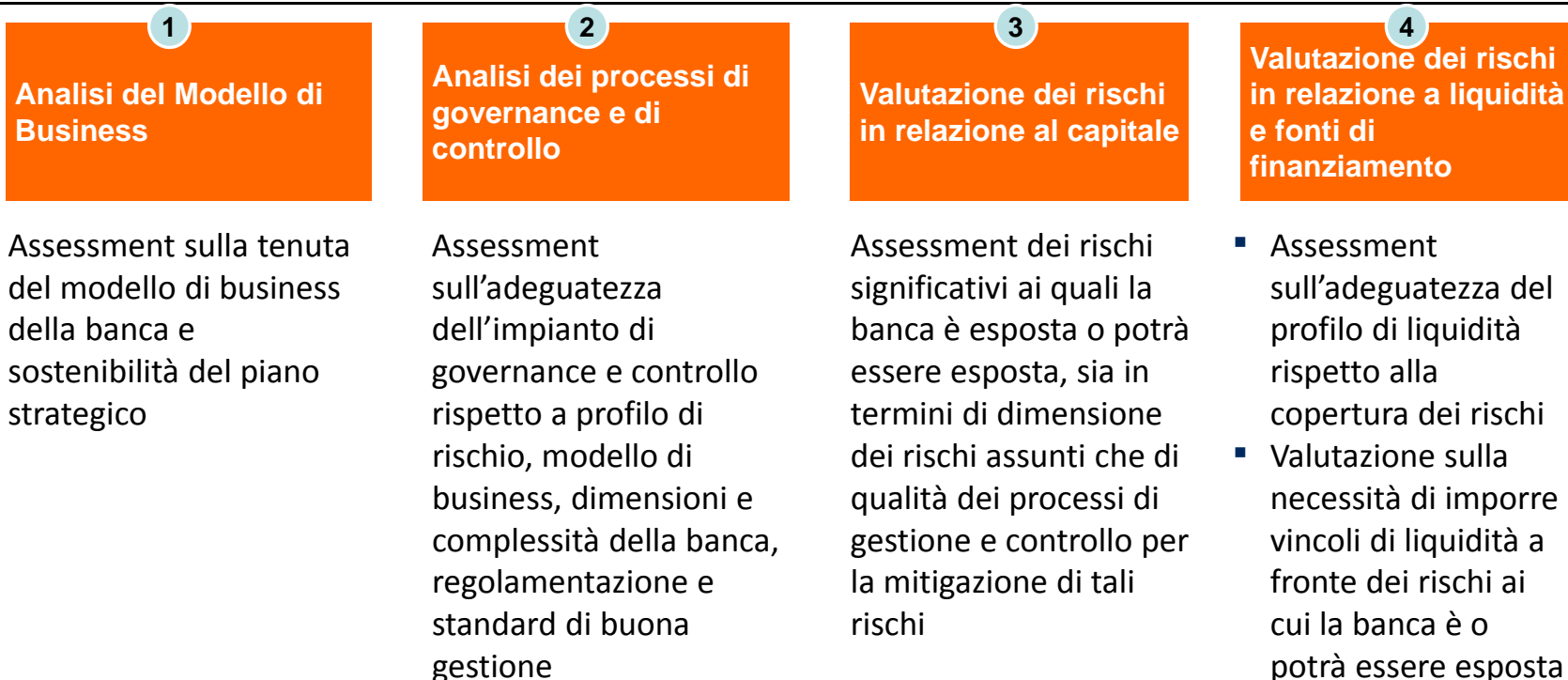


Nuovo paradigma

Approccio di **supervisione risk based** : l’intensità della supervisione è rafforzata sugli istituti a rischio sistemico elevato.

- **Visione olistica** dell’istituto (modello di business, processi e *governance*)
- Analisi **prospettiva** volta ad un’identificazione precoce dei rischi e alla loro mitigazione
- Valutazione delle competenze e delle scelte dei **dirigenti apicali e dei Consigli**
- Modello di *conduct principle-based* per la difesa dei consumatori

La nuova procedura di valutazione delle banche: il «Supervisory Review and Evaluation Process» (SREP)



Per ciascuna delle 4 aree verrà formulato un giudizio di sostenibilità che determinerà il requisito prudenziale in termini di capitale per ciascuna banca.

Un «punteggio» basso di SREP potrebbe significare ulteriori richieste di capitale e liquidità, ma anche modifiche alla governance, ai sistemi di controllo, al mix di prodotti e alle strutture operative.

Intesa Sanpaolo è già conforme alle nuove regole



**IMPATTO
DELLE
NUOVE
REGOLE SU
ISP**

- Il passaggio alla supervisione unica non ha evidenziato alcuna necessità di rafforzamento del capitale, né ha avuto effetti di rilievo sulla valutazione degli attivi
- Il processo ha, però, comportato un significativo aumento degli oneri per far fronte ai numerosi nuovi standard tecnici, oltre che un altrettanto significativo aumento degli investimenti in ICT e in formazione del personale
- In futuro sono previsti nuovi oneri di contribuzione per la definizione del meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie
- Per rispondere al meglio alle nuove esigenze è stata creata una nuova Direzione centrale dedicata al presidio del rapporto con i regolatori
- **Il Comprehensive Assessment ed il passaggio alla Vigilanza unica hanno rappresentato per Intesa Sanpaolo l'occasione per affrontare una nuova sfida, organizzativa e gestionale, confermandone il ruolo di top player europeo**



4. La proposta di riforma strutturale del settore bancario europeo

I contenuti della proposta di riforma strutturale

I PUNTI PRINCIPALI DELLA PROPOSTA

- E' prevista la **separazione delle attività che comportano rischi per la banca** o a livello sistemico al superamento di determinate soglie e secondo metriche che dovrà sviluppare la Commissione europea
- Le attività da separare sono il **market making, i derivati OTC, le cartolarizzazioni**, escluse le attività di negoziazione sul debito sovrano
- Le attività separate dovranno essere svolte da una **banca di trading, un'entità giuridica separata**, economicamente ed operativamente indipendente dalla banca commerciale
- La banca di trading **non potrà detenere depositi bancari** (coperti dal Fondo di Garanzia dei Depositi), nè attività di pagamento (che restano prerogativa della banca commerciale)
- Alla banca di trading andranno applicati **requisiti prudenziali individuali** (fondi propri, requisiti patrimoniali, esposizione ai grandi rischi, liquidità, leva)
- La riforma riguarderà le **Banche UE di importanza sistemica a livello globale** e quelle che per 3 anni consecutivi **superano le seguenti soglie**:
 - attività totali ≥ 30 mld di euro
 - attività + passività per la negoziazione > 70 mld o pari al 10% del totale attivo
- La Commissione stima che **le banche europee interessate dalla proposta saranno 29 (ISP esclusa)**

Una riforma per rafforzare la resilienza del sistema bancario europeo...



LE RAGIONI
DELLA
PROPOSTA
DI RIFORMA

- **Affrontare il problema della stabilità delle banche di grandissime dimensioni**, troppo grandi per fallire, troppo costose da salvare, troppo complesse per risolverne le crisi (*too big to fail, too costly to save, too complex to resolve*)
- **Creare un sistema finanziario più sicuro**, più sano, più trasparente e più responsabile al servizio dell'economia e della società
- Assicurare l'**equilibrio tra stabilità finanziaria e condizioni economiche che permettano l'erogazione di prestiti** all'economia reale, elemento che riveste particolare importanza per la competitività e la crescita
- **Impedire l'utilizzo delle risorse derivanti dal risparmio della clientela per attività di trading** particolarmente rischiose
- **Definire un quadro di regole comuni a livello UE** per impedire che soluzioni nazionali divergenti creino fratture nell'Unione bancaria o compromettano il funzionamento del mercato unico

...che potrebbe determinare effetti negativi

POSSIBILI IMPATTI ECONOMICI SULLE BANCHE

- **Maggiore costo del finanziamento per le banche** come conseguenza della minore capacità di finanziarsi sul mercato all'ingrosso; **maggiore costo del finanziamento per le eventuali banche di trading** dovuto all'impossibilità di usufruire del miglior giudizio sul merito creditizio che deriva dalla garanzia della Capogruppo oltre che di finanziarsi con operazioni infragruppo
- **Incremento dei fondi propri** tanto per le banche commerciali che per quelle di trading in quanto i requisiti di capitale applicati a livello di gruppo sono inferiori a quelli richiesti a due soggetti distinti
- **Incremento dei costi di compliance** e appesantimento delle strutture di governance delle banche, dovuto alla duplicazione degli organi societari

POSSIBILI IMPATTI SISTEMICI

- **Riduzione della capacità del settore bancario di sostenere l'economia reale, in chiaro contrasto con l'obiettivo europeo di creare una Capital Market Union**
- **Rischio che le attività di trading migrino verso entità meno regolamentate (shadow banking) al di fuori dell'Unione Europea**

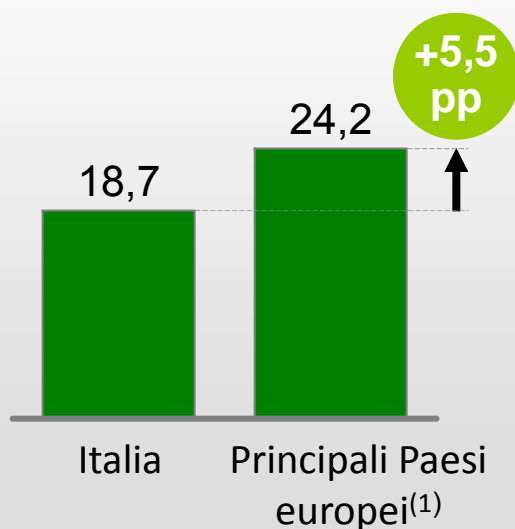


5. Appendice

La penetrazione dei prodotti di Wealth Management relativamente bassa supporta un'ulteriore crescita sostenibile della redditività

Fondi comuni

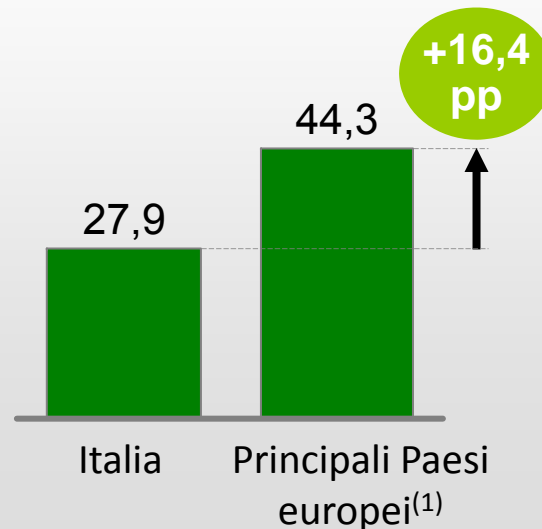
Stock/PIL, %



Penetrazione fondi comuni su clientela ISP cresciuta da 19% nel 2013 a 21% nel 2014

Assicurazione vita

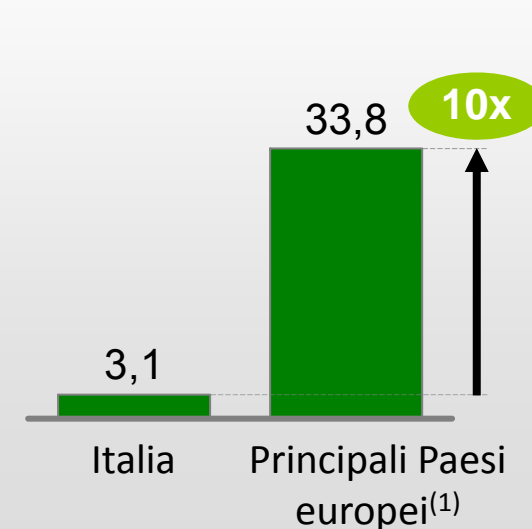
Riserve tecniche/PIL, %



Penetrazione prodotti vita su clientela ISP cresciuta da 10% nel 2013 a 11% nel 2014

Previdenza complementare

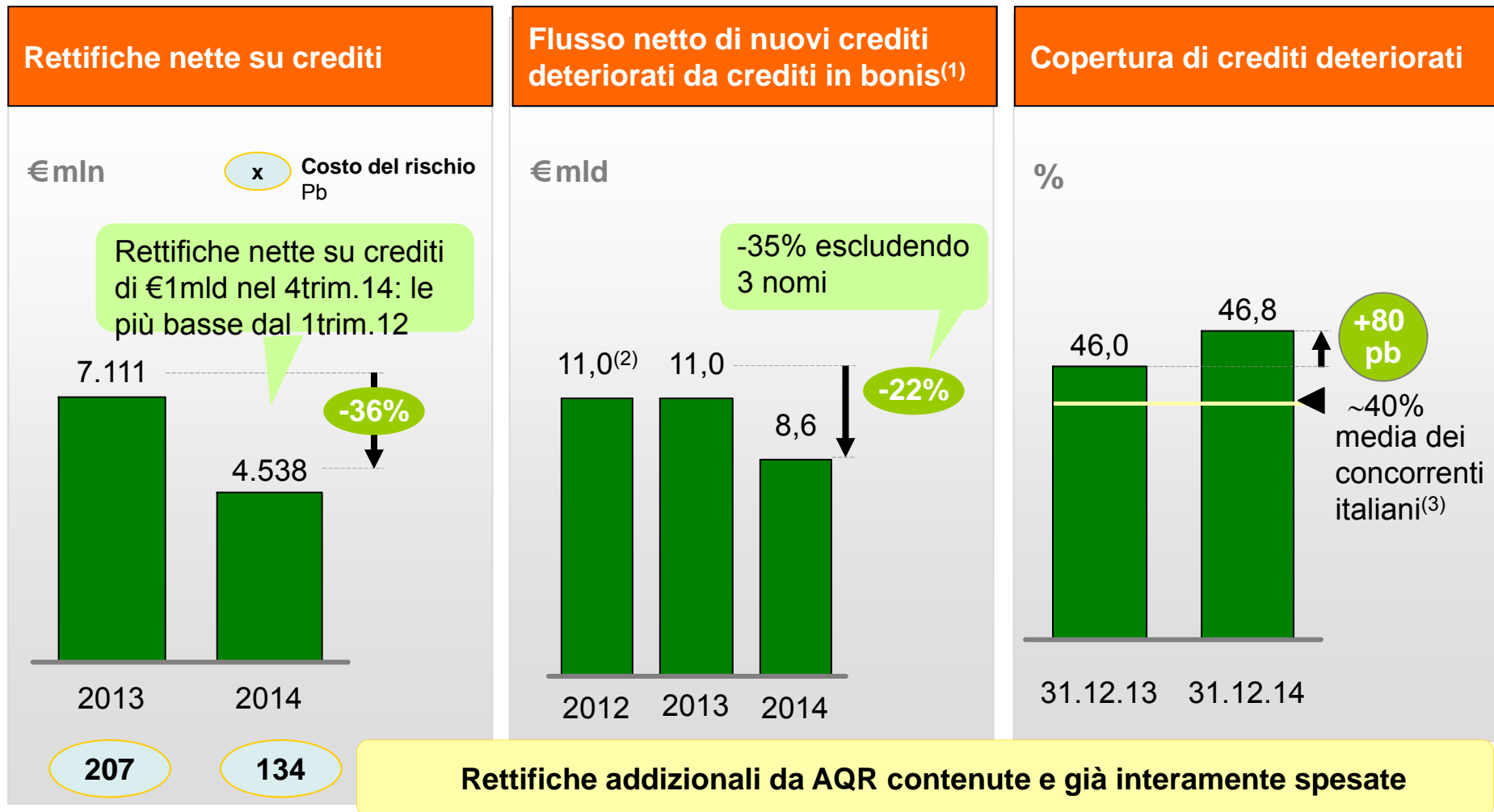
Stock/PIL, %



Penetrazione fondi pensione su clientela ISP cresciuta da 1% nel 2013 a 2% nel 2014

(1) Campione: Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna

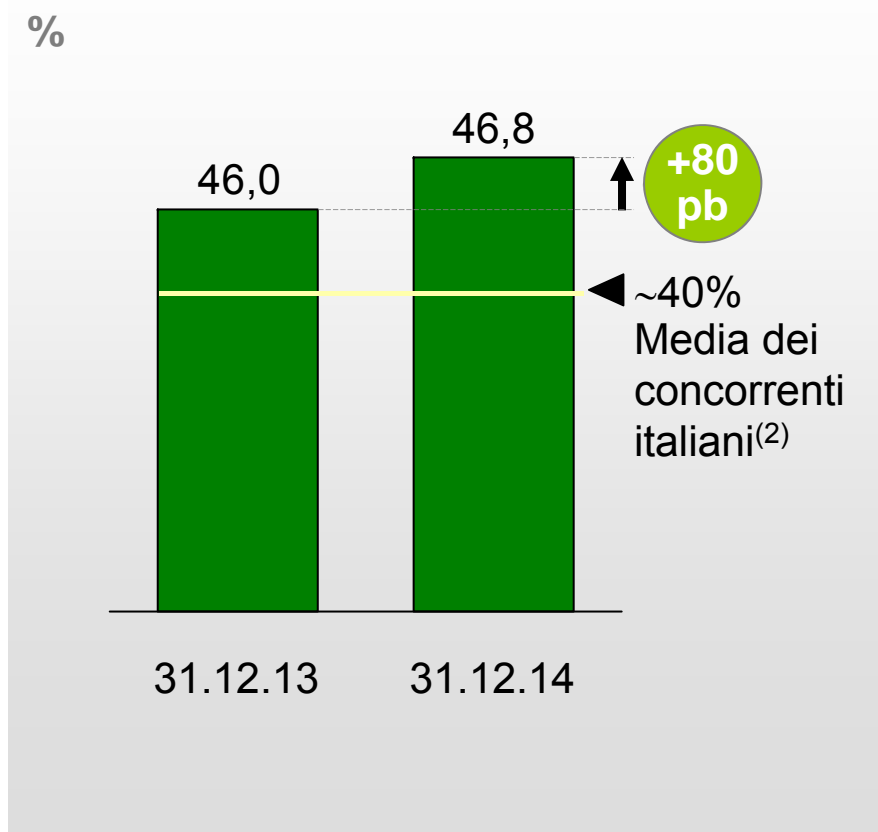
Significativa riduzione degli accantonamenti, minor flusso di nuovi crediti deteriorati e aumento della copertura dei crediti deteriorati



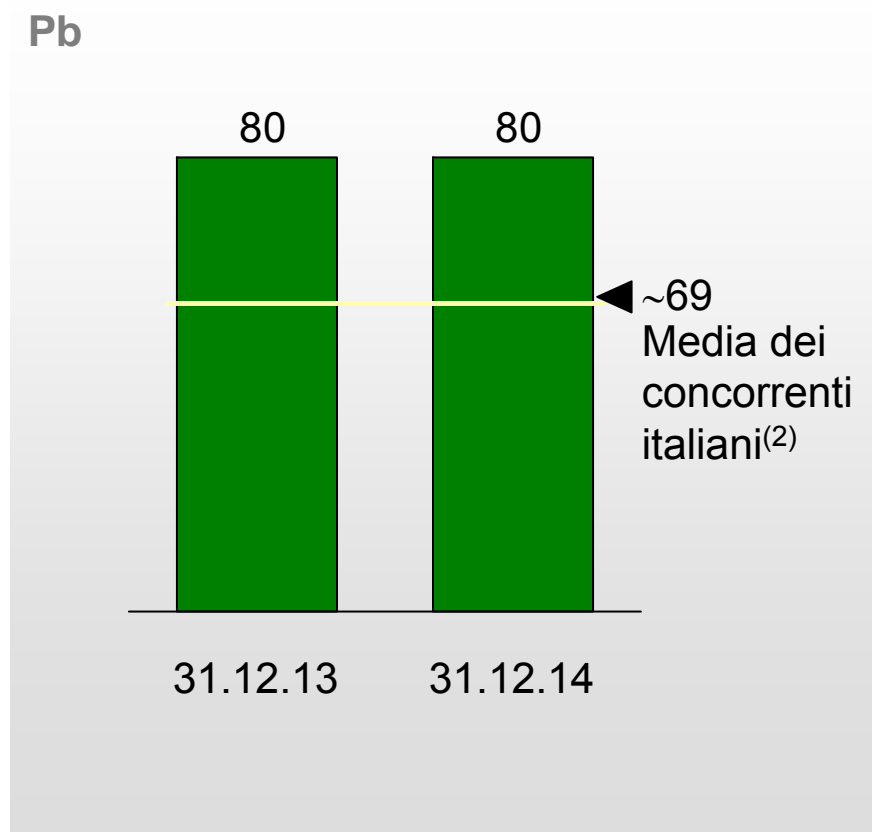
(1) Flussi in ingresso a crediti deteriorati (Sofferenze, Incagli, Ristrutturati, Scaduti e Sconfinanti) da crediti in bonis al netto dei flussi in uscita dai crediti deteriorati in ingresso ai crediti in bonis
 (2) Valori al 2012 ricalcolati per considerare gli effetti dei cambiamenti regolamentari nel criterio di classificazione dei crediti a Scaduti e Sconfinanti introdotto da Banca d'Italia (90 giorni nel 2012 vs 180 fino al 31.12.11)
 (3) Campione: BPOP, MPS, UBI e UniCredit (dati al 31.12.14)

Copertura cash dei crediti deteriorati in aumento

Copertura dei crediti deteriorati⁽¹⁾



Copertura dei crediti *in bonis*



(1) Escluse garanzie

(2) Campione: BPOP, MPS, UBI e UniCredit (dati al 31.12.14)



MEDIOBANCA
Banca di Credito Finanziario S.p.A.

Senato della Repubblica Commissione Finanze e Tesoro

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

24 febbraio 2015

**Audizione dell'Amministratore Delegato di Mediobanca
Dott. Alberto Nagel**



Indice della relazione

1. Sulle tendenze recenti delle banche europee e italiane	3
2. Sulle prospettive del sistema bancario italiano (2015-2017)	5
3. Sulla sostenibilità del modello della banca <i>retail</i>	8
4. Sul Meccanismo di Vigilanza Unico	11
5. Sul <i>Comprehensive assessment</i> : contesto, esiti e limiti	12
6. Sui progetti di separazione tra banca <i>retail</i> e banca d'investimento	14
7. Sulla proposta di Regolamento per la riforma strutturale del sistema bancario europeo (Progetto Liikanen)	17
8. Sui n.15 Disegni di Legge presentati in merito alla separazione banche commerciali e banche d'affari	21
9. Sui benefici delle cartolarizzazioni e della <i>bad bank</i>	22
10. Considerazioni finali	24
Grafici	27
Allegato 1	
La view degli analisti di ricerca sul Meccanismo di Vigilanza Unico	34



1. Sulle tendenze recenti delle banche europee e italiane

Nel primo semestre del 2014 i ricavi dei principali istituti europei¹ hanno segnato una flessione dei ricavi pari al 3,5% sui primi sei mesi del 2013. Il margine di interesse appare in ripresa del 3,2% così come i ricavi commissionali (+1,2%) sospinti dall'aumento delle masse di risparmio gestito (+6,6%), ma la forte caduta dei proventi da negoziazione (-28,1%) ha impedito la crescita dei ricavi complessivi (-3,5%). Il risultato corrente (+6,3%) ha tuttavia beneficiato della forte contrazione delle rettifiche su crediti (-28,3%), senza però trasmettersi al risultato netto che ha scontato il peso di ingenti oneri straordinari, cadendo del 31%. Il *roe* è quindi risultato in ripiegamento al 4,6% dal 6,9% del primo semestre 2013. Le due maggiori banche italiane hanno migliorato la propria redditività netta al 4% (dal 2,3%), raggiungendo un posizionamento mediano nel *panel* europeo. I principali tratti distintivi dei nostri maggiori istituti domestici (estensibili *a fortiori* agli istituti di minori dimensioni che presentano minore complessità organizzativa) sono così riassumibili:

- 1) estraneità alle eclatanti pratiche fraudolente che hanno segnato la condotta di alcune banche anglosassoni, svizzere, tedesche e francesi le quali, dopo le ingenti somme già spese in precedenti esercizi, hanno sostenuto ancora nel primo semestre del 2014 oneri per multe e sanzioni per malversazioni e manipolazione del mercato per 10,3 mld. di euro; si ha motivo per ritenere che il flusso di tali oneri non sia ad oggi esaurito e quindi possa pesare ancora sui conti delle banche nei prossimi mesi;
- 2) riduzione delle conseguenze riconducibili ad operazioni di acquisizione e aggregazione perfezionate a valori eccessivi, con conseguente accumulo in bilancio di importanti avviamenti; essi sono stati in gran parte abbattuti nel 2012 e oggi le banche italiane presentano incidenze degli *intangibles* sui mezzi propri (13%) inferiori a quelli di alcuni *peer* europei, in particolare Spagna (27%) e Germania (18%);
- 3) struttura patrimoniale che appare prevalentemente ispirata al modello *retail* più che non di *investment banking*: gli impieghi verso clienti rappresentano (giugno 2014) il 54% del totale attivo, in linea con i livelli degli istituti olandesi (61%), spagnoli (58%) e del Nord Europa (53%) e ben al di sopra di quelli tedeschi (30%), francesi (36%) e anglosassoni (45%); coerentemente il contributo del margine di interesse ai ricavi è maggioritario nelle banche olandesi (73%), spagnole (70%), nordeuropee (62%) ed italiane (56%), meno evidente in Germania (47,5%) e Francia (53%, essenzialmente grazie al 76% del Gruppo Agricole);
- 4) permanenza in capo alle banche italiane di un significativo rischio afferente la massa dei crediti deteriorati, la cui corretta valutazione è stata oggetto di recente scrutinio in sede di AQR (cfr. *supra*). Il costo del rischio (accantonamenti / crediti) nel giugno 2014 è rimasto significativamente superiore alla media europea (97 punti base versus 50) e con esso l'incidenza delle perdite crediti in rapporto ai ricavi: 20% in Italia, 25% in Spagna, 14% nei Paesi Bassi, 6% in Francia, solo 5% in Germania; i crediti dubbi netti sul totale dell'erogato si attestano all'8,4% in Italia, al 7,4% in Spagna, ma non superano il 4% medio negli altri Paesi europei; la metrica non muta considerando l'incidenza dei crediti dubbi netti rispetto ai mezzi propri: Italia 80%; Spagna 79%, UK 32%, Nord Europa 27%, Olanda 23%, Francia 20%, Germania 18%;
- 5) limitata la presenza di attività finanziarie "speculative" nei bilanci italiani. L'incidenza dei derivati sul totale attivo si attesta in Italia al 6,8%, al 6,4% in Spagna, al 7,7% nei Paesi Bassi; i restanti Paesi sono compresi tra il 31% della Svizzera ed il 14% della Francia. Le maggiorazioni di capitale regolamentare, recentemente introdotte per fare fronte alle variazioni del rischio di credito degli strumenti derivati, hanno comportato incrementi marginali (meno dell'1%) nei requisiti complessivi. Gli attivi di livello 3

1) Venti principali istituti di credito europei: Credit Suisse e UBS (Svizzera), Barclays, HSBC, Lloyds BG e RBS (UK), BNP, Agricole, BPCE e SocGen (Francia), Ing Group e Rabobank (Paesi Bassi), Danske e Nordea (Nord Europa), Commerzbank e Deutsche Bank (Germania), BBVA e BSCH (Spagna), Intesa SP e UniCredit (Italia). Fonte: R&S-Mediobanca, Le maggiori banche europee nel 1° semestre 2014, mimeo.



rappresentano il 2,8% del patrimonio netto tangibile in Spagna, mentre altrove oscillano tra il 20% del Nord Europa ed il 50% della Svizzera. In Italia si attestano al 16%, un livello che può apparire elevato in raffronto alla situazione dei maggiori istituti iberici. Oltre il 35% dell'incidenza italiana è da scrivere all'inclusione della partecipazione nel capitale della Banca d'Italia (4,8 mld.); per il resto, permangono significative disparità riconducibili alla discrezionalità nella trattazione di quella posta che lasciano presupporre un trattamento particolarmente conservativo da parte delle banche italiane. Inoltre, il *pricing* degli attivi di livello 3 nei bilanci italiani appare correttamente calibrato e i maggiori accantonamenti determinati dall'AQR su tali poste sono stati marginali (due punti base sull'RWA rispetto ai cinque dell'Eurozona). Il *leverage ratio*, introdotto da Basilea III, in vigore dal 2018, è mediamente pari al 5% per le banche italiane, superiore al 3% minimo regolamentare e ai livelli segnati dai principali *peer* europei che oscillano tra il 3,2% di UBS ed il 5,8% del BBVA;

- 6) l'assorbimento di capitale associato agli attivi rischiosi ex Basilea (RWA) permane penalizzante per gli istituti italiani e quelli a maggiore vocazione *retail*. In rapporto al totale attivo le RWA sono pari al 46% in Italia ed al 50% in Spagna; oscillano tra il 22% ed il 36% negli altri Paesi. In generale, la dotazione patrimoniale appare soddisfacente: il CET1 (ex Basilea III) delle maggiori banche italiane è pari a circa il 12%, in linea con il benchmark europeo.

Nei primi nove mesi del 2014 i maggiori istituti bancari italiani² hanno proseguito il trend di modesta ripresa. I ricavi hanno segnato un progresso dell'1,5%, grazie soprattutto ai ricavi commissionali (+5%) sorretti dalla ripresa del risparmio gestito (+12,1% sul dicembre 2013). La forte flessione delle rettifiche su crediti (-4,8%) ha consentito un'importante ripresa del risultato corrente (+20,7% sui nove mesi del 2013) riportando il *roe*, su base annua, al 3,6% dall'1,9% del precedente periodo (gennaio-settembre 2013).

Il clima appare ancora tuttavia incerto ed i movimenti migliorativi dell'aggregato bancario italiano non appaio condivisi da tutti gli istituti, alcuni dei quali hanno ritenuto di procedere ad ulteriori importanti rettifiche del valore dei crediti, a ciò incentivati dal regolatore.

Il risultato netto è stato inoltre condizionato da importanti fattori non ricorrenti: cospicui proventi da dismissioni da un lato, aggravio del carico fiscale dall'altro per effetto della maggiore tassazione sulla rivalutazione delle quote nella Banca d'Italia (imposta sostitutiva dal 12% al 26%) e dell'abbattimento delle imposte differite attive per la riduzione della aliquota Irap dal 4,65% al 4,2%, che produrrà i propri effetti benefici negli esercizi a venire.

Da segnalare il progressivo rientro dai finanziamenti assunti dalla BCE nelle due operazioni *Ltro* del dicembre 2011 e febbraio 2012 (80 mld. restituiti sui 135 acquisiti) e la modesta assunzione (circa 19 mld.) di nuovi fondi resisi disponibili con l'operazione *Targeted-Ltro*.

Resta importante la massa dei crediti deteriorati che si ragguagliava nel settembre 2014 al 10,9% dell'erogato e, soprattutto, all'88,9% del capitale netto (102,4% del capitale netto tangibile). Tale ultima incidenza appare comunque in riduzione sui mesi precedenti, grazie alle corpose ricapitalizzazioni perfezionate (circa 8 miliardi nel primo semestre 2014) e alla chiusura di operazioni di cessione e cartolarizzazione per circa 3 mld.

Permane la massa dei titoli governativi nei portafogli bancari: 378 mld., a fine settembre 2014, pari al 10,3% dell'attivo di bilancio. La riduzione del rischio sovrano ha generato importanti rivalutazioni (12,6 mld. di euro) che hanno più che compensato le cessioni nette nel frattempo avvenute, pari a 8,6 mld. nei primi nove mesi del 2014³.

2) Intesa Sanpaolo, Banca Mps, UBI, Banco Popolare, UniCredit, Banca Popolare di Sondrio, Banca Popolare Emilia Romagna, Bipemme e Mediobanca. I 9 gruppi qui considerati rappresentano oltre il 50% del sistema sulla base degli impieghi delle banche residenti in Italia a fine 2013. Fonte: R&S-Sole24Ore, Analisi trimestrale dei bilanci.
3) Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, 2/2014.



Negli ultimi mesi del 2014 è proseguita la contrazione dei prestiti alle imprese: tra luglio e novembre 2014 la variazione è negativa per l'1,6%. Rispetto al 2011 la caduta è dell'8,5% (circa 76 mld. di euro). I finanziamenti alle famiglie hanno ripiegato dello 0,4% da luglio, cumulando dal 2011 una flessione del 3,6%. Secondo le informazioni più recenti, le banche avrebbero allentato le condizioni di offerta del credito, anche per effetto delle operazioni di rifinanziamento della BCE, mentre resterebbe debole la domanda da parte delle imprese. L'ulteriore limatura dei tassi ufficiali del settembre 2014 ha ridotto il costo dei finanziamenti, pari a circa il 3,4% per le imprese minori ed al 2% per quelle di maggiore dimensione. Il differenziale tra i tassi domestici e quelli medi dell'area euro si è ridotto a circa 30 punti base.

2. Sulle prospettive del sistema bancario italiano (2015-2017)

Le stime più recenti elaborate tra fine 2014 ed inizio 2015⁴ sulla prossima evoluzione dell'economia italiana indicano una modesta crescita nel 2015 (forbice: +0,4% +0,6%) ed un più sostenuto abbrivio nel 2016 (forbice: +1,2% +1,3%). Si sottolinea che, ove verificate, tali previsioni lascerebbero comunque nel 2016 l'Italia con un Pil di circa sette punti percentuali inferiore a quello del 2007.

I fattori sottostanti la ripresa, e di cui si presuppone la permanenza nel prossimo biennio, sono: orientamento espansivo della politica monetaria, con tassi a breve (Euribor a tre mesi) prossimi allo zero; prezzo del greggio tra i 60 ed i 70 dollari per barile (rispetto ai 99 dollari medi del 2014), prezzi moderati per altre *commodity* (ferro, rame, ecc.), cambio dollaro euro attorno a 1,20, con collegato deprezzamento verso lo yuan cinese e sviluppo del commercio internazionale tra il 4% ed il 5%. Le previsioni scontano inoltre gli effetti espansivi dei provvedimenti della Legge di Stabilità per il 2015: in particolare, la soppressione dell'Irap per la parte relativa al costo del lavoro e la decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato nel 2015.

Restano sullo sfondo quali fattori di incertezza e possibile rallentamento: l'evoluzione del quadro greco e dello scacchiere internazionale (Ucraina-Russia, sviluppo del Brasile e instabilità nell'area mediorientale), la dinamica del Pil dell'area Euro e di alcune economie emergenti, imponderabili episodi di tensione, sfiducia e disordine sui mercati finanziari e valutari.

Il costo medio dei finanziamenti è atteso in ulteriore riduzione, ma la ripresa delle erogazioni alle imprese si manifesterebbe solo dal 2016, grazie al riavvio degli investimenti in macchinari (+3,6%). Questi ultimi sarebbero ancora cedenti nel corso 2015, frenati dall'ampia capacità produttiva inutilizzata, e riprenderebbero vigore con il ravvivarsi della domanda, soprattutto estera, favorita dal tasso di cambio favorevole. Più precoce sarebbe la riattivazione dei finanziamenti alle famiglie, soprattutto nella componente immobiliare.

La ripresa della domanda interna, per contro, appare più problematica e legata, da un lato, agli effetti di stimolo previsti dalla Legge di Stabilità (sgravi Irpef per i redditi medio-bassi), dall'altra all'attesa espansione dell'occupazione che sarebbe di poco inferiore all'1% nel biennio 2015-2016, stimolata dall'abbattimento dell'Irap sul costo del lavoro, ma rallentata dagli ampi margini di recupero nelle ore lavorate il cui riassorbimento precederebbe le nuove assunzioni.

Il maggiore potere d'acquisto delle famiglie, alimentato dalle misure di sostegno ai redditi e dalla riduzione della "bolletta energetica", si tradurrebbe solo timidamente in maggiore domanda, venendo in parte destinato alla ricostituzione del risparmio depauperatosi durante la crisi per compensare la caduta dei redditi. Il tasso di risparmio delle famiglie dovrebbe

4) European Commission, Winter Forecast, February 2015; Banca d'Italia, Bollettino Economico, I-2015

salire lievemente dal 10% al 10,5% tra il 2015 ed il 2016, rimanendo comunque lontano dal 12% medio del pre-crisi.

Si rammenta che la medesima Legge di Stabilità 2015 (commi 718 e 719) ha introdotto la "clausola di salvaguardia" che prevede l'aumento delle aliquote Iva dagli attuali livelli del 10% e 22% fino ad un massimo del 13% (entro il 2017) e 25,5% (entro il 2018). La clausola diviene effettiva nel caso in cui non siano garantiti entro il 2017 gli impegni di pareggio nei saldi di bilancio pubblico concordati in sede europea, a loro volta legati alla realizzazione degli obiettivi di risparmio contemplati nella *spending review*: 3,3 mld. nel 2016 e 6,3 mld. nel 2017. Va da sé che un eventuale aumento dell'imposizione indiretta scoraggerebbe ulteriormente i consumi, pur restando nelle facoltà del Governo di introdurre, se del caso, altre misure correttive di finanza pubblica diverse dall'inasprimento dell'Iva.

In un tale contesto, le previsioni sull'evoluzione delle principali grandezze del sistema bancario italiano sono riportate nella Tab. 1 che segue, così come rilasciate da due primari istituti di previsione negli ultimi mesi del 2014⁵. Gli scarti talora evidenti nelle previsioni riflettono l'incertezza dello scenario e la volatilità recente di alcune grandezze di fondo alla base delle proiezioni. Per comodità di lettura si è prodotta una sintesi delle due previsioni (media semplice).

Tab. 1 - Stato patrimoniale, variazioni % annue (2014-2017)

	CER (dic. 2014)				Prometeia (ott. 2014)				Media			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Impieghi	-1,8	1,1	1,9	2,2	-1,8	2,4	3,2	3,4	-1,8	1,8	2,6	2,8
◆ Sofferenze	17,5	10,1	4,7	1,1	17,2	10,2	7,2	5,3	17,4	10,2	6,0	3,2
◆ Titoli	-11,4	-4,7	-5,0	-0,7	-8,6	3,8	3,7	0,2	-10,0	-0,5	-0,7	-0,3
Raccolta	-4,8	-1,2	0,2	1,4	-4,3	-1,6	-1,0	0,3	-4,6	-1,4	-0,4	0,9
Depositi	2,2	2,0	1,9	1,6	2,4	2,4	2,1	1,9	2,3	2,2	2,0	1,8
Obbligazioni	-15,8	-5,9	-0,3	4,9	-15,6	-8,3	-6,7	-2,3	-15,7	-7,1	-3,5	1,3
◆ Patrimonio	10,9	5,6	5,4	5,9	6,9	5,9	5,2	5,0	8,9	5,8	5,3	5,5
◆												
Totale attivo	-1,99	-2,5	-0,5	1,5	-2,4	2,3	2,8	2,2	-2,2	-0,1	1,2	1,9

Le tendenze principali sono:

- 1) nel 2014 si è chiuso con una significativa contrazione degli impieghi (-1,8%)⁶ e solo con il 2015 si aprirebbe una nuova fase espansiva (+1,8%) in consolidamento nel biennio successivo (+2,6%/+2,8%), soprattutto per la ripresa delle erogazioni al settore produttivo. La liquidità resta abbondante e a buon mercato grazie alla politica espansiva della BCE; è cruciale che in questa fase il quadro regolamentare non frapponga eccessivi elementi ostativi alla fragile riattivazione del canale dell'intermediazione tra istituti di credito e imprese. Complessivamente, quindi, il 2015 si prospetta come anno cruciale perché si possano consolidare le aspettative positive del biennio successivo;
- 2) il recupero della redditività bancaria sarebbe favorito dalla progressiva riduzione delle sofferenze che hanno rappresentato la principale componente di costo alla base della scarsa marginalità del settore. E' determinante che al miglioramento fisiologico della qualità del credito si abbinino un processo di progressiva dismissione delle partite dubbie

5) *Prometeia, Previsione. Bilanci bancari, ottobre 2014 e CER-Centro Europa Ricerche, Rapporto banche, 2/2014.*

6) *Abi Monthly Outlook, Economia e Mercati Finanziari-Creditizi, Gennaio 2015*



accumulatesi nei bilanci: ciò sarà favorito dalla ripresa delle cartolarizzazioni⁷ e dalle cessioni *pro-soluto* dei crediti dubbi, che pure potranno comportare l'iscrizione di perdite "una tantum" nel caso di cessioni significativamente inferiori ai valori libro. L'eventuale istituzione di una *bad bank*, ovvero il coinvolgimento di grandi intermediari finanziari interessati a tali *asset*, costituiscono elementi in grado di imprimere una svolta più radicale al processo di ripresa. Sarebbero, per contro, penalizzanti eventuali provvedimenti assunti in sede di Vigilanza europei volti ad una più severa valutazione dei crediti dubbi ovvero ad una ponderazione regolamentare penalizzante dei titoli governativi, stante la cospicua esposizione degli istituti italiani sul debito sovrano domestico (come già ricordato, si tratta di una posta che impegna oltre il 10% dell'attivo bancario nazionale); un importante acceleratore della redditività netta potrà venire dagli importanti crediti fiscali (imposte differite attive) cumulatesi nei bilanci bancari e dalla riduzione dell'Irap;

- 3) il miglioramento della qualità del credito riporterebbe i rendimenti dei prestiti al di sopra di quelli dei titoli (si veda ancora il Graf. 1), con progressiva riduzione delle loro consistenze nei portafogli bancari. I bassi tassi di mercato incorporati nelle proiezioni macroeconomiche (Bot a 3 mesi allo 0,3%, Btp decennali al 2,3%-2,6%) dovrebbero facilitare tale processo di dismissione, riportando le masse su livelli coerenti con quelli storicamente rilevati;
- 4) dal lato del passivo, proseguirebbe il processo di rafforzamento del patrimonio anche per effetto di morigerate politiche di distribuzione dei dividendi. La raccolta risulterebbe sempre più concentrata sui conti correnti che restano la forma di provvista meno costosa e più stabile; d'altra parte, la contrazione dei crediti ha ridotto il *funding gap* ed in prospettiva la raccolta obbligazionaria è destinata perdere peso, salvo recuperare momento al termine dell'orizzonte di previsione (2017) con la ripresa delle erogazioni.

Le dinamiche prospettiche delle principali voci di conto economico, secondo il medesimo layout, sono riepilogate in Tab. 2.

Tab. 2 - Conto economico, variazioni % annue (2014-2017)

	CER (dic. 2014)				Prometeia (ott. 2014)				Media			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
M. di interesse	-3,0	-0,3	4,7	6,9	1,0	1,8	5,6	6,2	-1,0	0,7	5,1	6,5
Altri ricavi	12,0	6,1	1,6	4,3	-7,5	0,1	0,1	1,5	2,3	3,1	0,8	2,9
Totale ricavi	5,4	3,5	2,8	5,3	-3,8	0,9	2,6	3,7	0,8	2,2	2,7	4,5
Costi operativi	-6,7	-3,1	0,2	0,5	-1,2	-1,2	0,1	0,5	-3,9	-2,2	0,2	0,5
- Personale	-8,3	-5,2	1,0	1,5					-8,3	-5,2	1,0	1,5
Accantonam.	-12,2	-11,2	-13,1	-10,9	-39,1	-21,6	-16,5	-10,9	-25,7	-16,4	-14,8	-10,9
Risultato netto	90,0	358,3	158,1	68,8	102,1	>1000	68,2	34,4	98,4	742,5	113,1	51,6
Dipendenti	-1,0	-0,6	-0,4	-0,1					-1,0	-0,6	-0,4	-0,1
Cost income %	52,6	49,2	48,0	45,8					52,6	49,2	48,0	45,8

Le tendenze principali sono:

- 1) perdita aggregata netta ancora nel 2014 (4-5 mld.), a causa delle posizioni fortemente negative di alcuni istituti, ma in deciso miglioramento dopo profondo deficit del 2013 (oltre 22 mld.), segnato da importanti svalutazioni di *intangibles* ad esito degli

7) Sul tema, nodale, si veda, ad esempio: Bank of England, *The case for a better functioning securitisation market in the European Union*, Discussion Paper, May 2014



impairment. Si tratta della quarta annualità che salda in negativo. Sul risultato del 2014 hanno gli allineamenti di valore recepiti ad esito dell'AQR;

- 2) margine di interesse ancora in regresso nel 2014 ma in stabilizzazione nel 2015 per poi riprendere vigore nel biennio successivo per il combinato disposto dei minori costi di raccolta (anche per la riduzione della raccolta obbligatoria) e della ripresa dei volumi intermediati;
- 3) altri ricavi, rivenienti da proventi commissionali e prestazione di servizi, in crescita. Essi rappresentano, assieme alla riduzione degli accantonamenti e al contenimento dei costi di struttura, la leva a disposizione delle banche per recuperare redditività. Si tratta di introiti che derivano da prestazioni di *advisory* ad alto valore aggiunto e professionale e modesto assorbimento di capitale. La loro ripresa è legata anche allo sviluppo del risparmio gestito ed al *financial planning* per famiglie ed imprese, in prospettiva favoriti dalla persistenza di bassi tassi di mercato che stimolerebbero la ricerca di investimenti a maggiore rendimento, all'attività di collocamento di prodotti a valenza assicurativa, alla consulenza imprenditoriale, non solo in un'ottica di ristrutturazione finanziaria (rinegoziazione del debito) e di rilancio dell'impresa (aggregazioni, acquisizioni, ampliamento della base azionaria, *listing*, sostegno agli investimenti), ma anche di gestione a tutto tondo delle problematiche afferenti i patrimoni familiari e l'organizzazione dei piani successori;
- 4) rigoroso controllo dei costi di struttura (personale, sedi e sportelli). In combinazione con la ripresa dei ricavi, ciò dovrebbe abbattere il *cost income ratio* e favorire la redditività. L'eventuale risorgenza dei costi in concomitanza con la ripresa del *business* dovrà essere oggetto di attento controllo per estrarre il massimo profitto dai ricavi crescenti;
- 5) evoluzione positiva delle rettifiche su crediti, a loro volta legate al miglioramento delle condizioni complessive dei prenditori, ma anche alla possibilità di realizzare operazioni non ricorrenti di dismissione (*bad bank*) ovvero di gestione ordinaria dei crediti maggiormente problematici attraverso la cessione ad intermediari specializzati (fondi speculativi) o al mercato (via cartolarizzazione).

3. Sulla sostenibilità del modello della banca *retail*

Attualmente l'attività degli istituti di credito italiani appare intrappolata in una doppia intercapedine. Da un lato, quella eretta dalle banche medesime per proteggersi dagli oneri che provengono dall'economia reale (famiglie e imprese) tramite il canale dei crediti deteriorati; dall'altra quella che l'economia reale (le medesime famiglie e imprese) ha posto a propria difesa contro le perdite di portafoglio subite dai prodotti bancari (*subprime et similia*). A ciò vanno aggiunti due ulteriori fattori che indeboliscono le prospettive economiche delle banche: da un lato, la regolamentazione, dall'altro la crisi dei debiti sovrani nei Paesi periferici dell'Euro. Questi elementi hanno, di fatto, determinato una forte compressione dei profitti, tale da non ripagare il costo del capitale dell'*industry*.

Gli istituti di credito hanno reagito per lo più attuando strategie difensive. Lo si nota nella gestione dell'attivo: razionamento del credito, progressiva dismissione di tutte le attività *non core* e di quelle soggette a maggiore rischio di liquidità o di oscillazione nel proprio valore, preferenza per impieghi ad alta liquidità e basso rischio (titoli governativi e finanziamenti BCE *in primis*). Ma anche nella gestione del passivo: riduzione delle fonti di finanziamento meno stabili e più sensibili agli umori del mercato (interbancario e obbligazioni) e assunzione di provvista "tradizionale" dalla dinamica vischiosa (depositi). Ne è conseguito l'appiattimento della struttura temporale del passivo su quella dell'attivo, con avvillimento della precipua attività bancaria, ovvero la trasformazione dei rischi e delle scadenze. La redditività delle banche ne è stata penalizzata e questo ha reso difficoltosa la raccolta di nuovo capitale di rischio verso la quale, invece, ha spinto il regolatore.



Un simile quadro rende poco efficaci gli strumenti della politica monetaria, già privata della leva dei tassi ancorati su valori bassi e non più riducibili. Il ricorso alle operazioni di rifinanziamento (Ltro e altri) e di natura “non convenzionale” non ha sortito per ora gli effetti sperati. La liquidità, comunque iniettata, non è filtrata dal bacino bancario al canale dell’intermediazione. Il motivo risiede, da un lato, nella debole domanda espressa dalle imprese, in assenza di tangibili segnali di ripresa del ciclo degli investimenti, dall’altro nella constatazione che il rendimento effettivo garantito dai prestiti è, allo stato, significativamente inferiore rispetto a quello ricavabile dall’investimento in titoli, a causa delle forti svalutazioni sui crediti deteriorati (Graf. 1).

Si è così arrivati al “paradosso” attuale, quello della banca liquida e capitalizzata che non fa credito. E’ questo, in estrema sintesi, il contesto con cui si confrontano oggi molti istituti di credito. Valga il quadro recentemente tracciato dalla *Bank of England* che ha constatato come le uniche voci in crescita dal 2008 nei bilanci bancari sono state la cassa all’attivo ed il capitale e i depositi al passivo: tutte le altre poste hanno subito riduzioni di ampia consistenza (Graf. 2).

La “crisi” del modello bancario tradizionale, aggravata dal collasso del 2008, rappresenta l’epilogo di un percorso di declino pluriennale degli istituti di credito che, per lunghezza ed intensità, non ha pari nella storia bancaria italiana. Dalla metà degli anni ‘80 il margine unitario di interesse degli istituti di credito italiani appare in continua erosione e con esso lo spread sui prestiti (Graff. 3 e 4). Il “mestiere” di prestare denaro offre, da tempi assai precedenti l’attuale crisi, margini inesorabilmente declinanti.

Al tempo stesso le banche hanno dovuto fronteggiare una crescente penuria nelle fonti di provvista tradizionali e più affidabili (depositi). Il *funding gap* si è ampliato sospingendo gli istituti a reperire risorse alternative, principalmente attraverso obbligazioni (Graff. 5 e 6). In tale attività le banche hanno dovuto sfidare la concorrenza dello Stato che ha fatto massiccio ricorso al capitale di debito sul mercato elevando il rapporto debito pubblico/Pil dal 58,5% del 1981 al 121,2% del 1994.⁸ Il quadro è stato aggravato dalla disaffezione da parte delle famiglie verso i depositi quale forma di impiego della propria ricchezza finanziaria, attratta dai mercati di borsa, dalla previdenza complementare e dai titoli del debito pubblico resi appetibili da un trattamento fiscale conveniente (tassazione al 12,5%) (Graf. 7). Le famiglie medesime hanno mutato il proprio posizionamento rispetto alle sezioni del bilancio bancario, abbandonando progressivamente il passivo, ove erano finanziatrici via depositi, per passare all’attivo ove figurano in qualità di prenditori di fondi.

Questi brevi richiami appaiono utili per collocare in una corretta prospettiva storica l’evoluzione più recente del sistema bancario nazionale e internazionale. Gli istituti di credito hanno provato a “sfuggire” all’impoverimento dei margini sul *lending* attraendo nel proprio *business* quote sempre più consistenti di attività proprie dell’*investment banking*, in grado di generare proventi commissionali e di negoziazione in misura tale da bilanciare la marginalità declinante del *retail*. Ha agito da acceleratore su tale transizione il mutato contesto “culturale” dei mercati: l’ondata liberista affermatasi nei primi anni ‘80 ha imposto il ruolo preminente della *performance* economica come metro di valutazione della gestione bancaria e delle capacità manageriali e quello della capitalizzazione di borsa come indice del potere di mercato raggiunto dagli istituti. Ciò è avvenuto a discapito della “stabilità”, ritenuto in precedenza il riferimento prioritario.

Il quadro regolamentare si è modificato di conseguenza, con il riconoscimento della banca universale quale nuovo e più ampio “contenitore” nel quale realizzare la diversificazione della gestione e dei relativi ricavi. Gli Accordi di Basilea, a loro volta, hanno penalizzato l’attività di erogazione del credito, incentivando l’assunzione di attività finanziarie (titoli e derivati) e il potenziamento di quelle linee di *business* (consulenza e *advisory*) meno onerose sotto il profilo dei requisiti patrimoniali. La crescita dimensionale delle banche è stato l’inevitabile corollario di una tale trasformazione strutturale, aprendo la strada al fenomeno del TBTF (*too big to fail*).

8) IMF, *Historical Public Debt Database*, September 2012.



La bulimia dimensionale ha trovato sbocco naturale nelle operazioni di aggregazione, fusione e acquisizione, la maggior parte delle quali finanziate con scambio azionario (“carta contro carta”). In base ai dati R&S-Mediobanca, negli Stati Uniti le grandi operazioni di concentrazione (c.d. “mega-merger”) sono state regolate solo per il 7% del controvalore con cassa, per il 38% in Europa (essenzialmente l’operazione Abn Amro), il resto con concambio azionario. Non sorprende, quindi, l’enorme dispendio finanziario profuso dalle banche internazionali per sostenere il valore della “moneta” con cui sono state pagate le acquisizioni, ovvero quelli dei propri titoli azionari (via *buyback*). Ingenti risorse sono state così distratte dagli impieghi produttivi, tanto prima della crisi quanto dopo di essa. In quest’ultimo caso non senza la compiacenza dei Governi nel frattempo divenuti, *oborto collo*, azionisti delle banche “salvate” e quindi sensibili alle loro quotazioni di Borsa.

La crisi del 2008 ha bruscamente interrotto l’abbrivio imboccato, provocando la repentina contrazione di quelle aree di *business* (*trading* e *investment banking*) che avevano consentito alle banche di raggiungere soddisfacenti livelli di redditività. I proventi commissionali e di *advisory* sono caduti con intensità tale da ridurre gli istituti, loro malgrado, a dipendere in misura crescente dall’attività d’intermediazione nonostante la sua bassa marginalità, i volumi calanti e la maggiore onerosità in termini di requisiti patrimoniali. Il fenomeno non ha risparmiato né i grandi istituti europei né quelli statunitensi (Graff. 8 e 9), che hanno visto ridimensionarsi drasticamente la propria redditività netta. (Graf. 10). Il sistema è quindi in buona misura ritornato nella situazione dalla quale aveva cercato di liberarsi dalla metà degli anni ’80.

Il regolatore ha correttamente reagito nella misura in cui ha cercato di porre in essere, in sequenza cronologica: 1. interventi temporanei per stabilizzare il sistema bancario, attraverso iniezioni di capitale o prestazione di garanzia su attivi e passivi volti a contemperare la natura privatistica dell’impresa bancaria (lo Stato come “socio silente”) tutelando al contempo quella porzione “speciale” del passivo bancario che, in quanto costituito da depositi, rappresenta moneta e “deve” pertanto essere infallibile; 2. provvedimenti che disincentivano la crescita eccessiva (e.g. il *leverage ratio* introdotto da Basilea III); 3. da ultimo, nuovi e precoci strumenti per la “ordinata” gestione dei dissesti bancari, coordinati a livello internazionale (c.d. *living wills*).

Appaiono, invece, discutibili le iniziative di natura più intrusiva che si rifanno alla “vigilanza strutturale” affermatasi negli anni ’30 del secolo scorso. Esse sono configgenti con la natura capitalistica dell’impresa bancaria e non agevolano la soluzione del “vero” problema, ovvero la riformulazione del *business* bancario per renderlo sostenibile ed equamente profittevole.

Costringere le banche all’esercizio esclusivo o preminente di un’attività (l’intermediazione) alla quale esse hanno storicamente cercato di sottrarsi attraverso la diversificazione, può aggravare i problemi di sostenibilità e profittabilità ed aprire un varco potenziale al ritorno della banca “di Stato” esercente un’attività “socialmente utile” ma ricopre priva di interesse economico per l’attore privato. Per assurdo, tali provvedimenti, mirati nelle intenzioni a rendere più solida e resiliente la banca, possono condurla ad una maggiore vulnerabilità, accrescendo quella probabilità di salvataggio pubblico che invece si intende allontanare.



4. Sul Meccanismo di Vigilanza Unico

4.1. Introduzione

Il Meccanismo di Vigilanza Unico ("MVU"), entrato in vigore il 4 novembre 2014, costituisce il nuovo sistema europeo di vigilanza di tutti gli enti creditizi negli Stati membri partecipanti.

Istituito in risposta alle criticità evidenziate dalla crisi finanziaria del 2008, il MVU promuove l'applicazione di un *corpus* unico di norme relative alla vigilanza prudenziale degli istituti di credito per conferire maggiore solidità al sistema bancario nell'area dell'euro.

Il MVU comprende la Banca Centrale Europea ("BCE") e le autorità nazionali competenti ("ANC") dei paesi dell'area dell'euro. Insieme al Meccanismo di Risoluzione Unico ("MRU"), il MVU è uno dei due pilastri dell'unione bancaria dell'UE.

I tre obiettivi principali del MVU sono:

- ◆ sicurezza e solidità del sistema bancario europeo
- ◆ maggiore integrazione e stabilità del settore finanziario
- ◆ sistema di vigilanza coerente e omogenea tra gli Stati membri.

4.2. Considerazioni

Benché data la recente introduzione del MVU non si disponga ancora di un orizzonte temporale significativo per valutare compiutamente i miglioramenti e gli eventuali limiti legati ad un modello unificato di vigilanza prudenziale, è possibile sviluppare in via preliminare le seguenti considerazioni:

- ◆ il MVU risponde all'esigenza di applicazione di principi e procedure di vigilanza degli enti creditizi di tutti gli Stati membri in maniera omogenea evitando differenziazioni e disparità di trattamento (*level playing field*). Rappresenta pertanto il presupposto imprescindibile per il superamento delle differenziazioni presenti nelle varie giurisdizioni e per l'armonizzazione di requisiti prudenziali obbligatori, ad esempio per quanto riguarda i livelli di capitale regolamentare e l'assunzione e la gestione dei rischi;
- ◆ per assicurare una vigilanza efficiente risulta comunque fondamentale una chiara ripartizione di compiti e responsabilità tra BCE e ANC. Di seguito vengono riportati i principali ambiti di attività suddivisi tra BCE e ANC:
 - ◆ i ruoli e le competenze sono attribuiti prevalentemente sulla base della significatività⁹ dei soggetti vigilati: gli enti creditizi classificati come "*significativi*" sono sottoposti alla vigilanza diretta della BCE (approssimativamente 130 soggetti), mentre alle ANC è affidata la vigilanza degli istituti "*meno significativi*" (ad oggi circa 3.500 soggetti). Tuttavia la BCE può anche assumere la vigilanza diretta di enti meno significativi qualora ciò si renda necessario per assicurare l'applicazione coerente di *standard* di vigilanza elevati e in qualsiasi momento la BCE può

9) Un ente creditizio è considerato significativo se soddisfa una qualsiasi delle seguenti condizioni:

- ◆ il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro o, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro, supera il 20% del Pil nazionale;
- ◆ è uno dei tre enti creditizi più significativi in uno Stato membro;
- ◆ riceve assistenza diretta dal meccanismo europeo di stabilità;
- ◆ il valore totale delle attività supera i 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20% o il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20%.



utilizzare i propri poteri di indagine nei confronti di banche meno significative partecipando a talune attività come ad esempio alle ispezioni in loco;

- ◆ la BCE è inoltre responsabile del funzionamento efficace e coerente del MVU e della supervisione al fine di assicurare la qualità delle attività di vigilanza condotte dalle ANC;
- ◆ restano invece in capo alle ANC le competenze in materia di protezione dei consumatori, antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo, vigilanza sulle succursali di banche extraeuropee insediate nei paesi aderenti e gestione dei servizi di pagamento.

Il Regolamento del Consiglio europeo n. 1024/2013 attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alla vigilanza degli enti creditizi, tuttavia emerge un criterio di riparto misto (in parte per materia e in parte per soggetto vigilato) che rende complessa, in alcune situazioni, la discriminazione tra le funzioni della BCE e ANC.

È auspicabile che la progressiva implementazione del MVU consenta di superare eventuali difficoltà che potrebbero inizialmente emergere dall'entrata in vigore nel nuovo modello di vigilanza;

La BCE ha il potere di richiedere agli enti creditizi significativi negli Stati membri partecipanti di adottare misure preventive volte alla risoluzione dei problemi relativi al rispetto dei requisiti prudenziali, alla solidità della gestione e alla copertura sufficiente dei rischi in modo da assicurare la solvibilità dell'ente creditizio. I poteri di vigilanza consistono in misure di crescente intensità in termini di contenuti e forma e possono prevedere:

- ◆ un elenco preciso degli obiettivi e le scadenze entro cui realizzarli affidando all'ente creditizio, che agisce sotto la propria responsabilità, il compito di individuare le misure più efficaci;
- ◆ l'adozione di misure specifiche a scopo prudenziale, come l'obbligo per l'ente creditizio di intraprendere azioni specifiche relative a questioni regolamentari (organizzazione della gestione dei rischi e delle attività di controllo interno, adeguatezza patrimoniale, acquisizioni consentite, limitazione del rischio e divulgazione), ovvero di limiti o divieti operativi;
- ◆ l'utilizzo di altri poteri giuridici di intervento intesi a correggere o risolvere irregolarità;
- ◆ l'obbligo per un ente creditizio di presentare un piano di ripristino dell'osservanza dei requisiti di vigilanza.

La richiesta del rispetto di specifici obiettivi di CET1 *capital ratio* da parte della BCE agli istituti vigilati potrebbe avviare un ulteriore processo di rafforzamento patrimoniale a livello europeo nel breve termine. La percezione del mercato è di un passaggio verso politiche e attività di vigilanza prudenziale più stringenti e pervasive che si concretizzeranno in vincoli di requisiti patrimoniali più elevati.

5. Sul comprehensive assessment: contesto, esiti e limiti

Lo scorso 26 ottobre sono stati diffusi i risultati del CA-*Comprehensive Assessment* sulle maggiori 130 banche dell'Eurozona (tra cui 15 italiane), preliminari all'avvio, il successivo 4 novembre, dell'MVU.

La valutazione si è sviluppata in due fasi: la prima ha contemplato la revisione della qualità degli attivi (*AQR-Asset Quality Review*), la seconda una simulazione di resilienza delle banche



italiane sotto ipotesi di due scenari macroeconomici, uno di “base” ed uno “avverso”. L’aspetto peculiare delle due “gambe” della valutazione risiede nell’adozione di un approccio di tipo prospettico e probabilistico-statistico che differisce profondamente da quello statico ed oggettivo di matrice contabile. Tale profilo ha coinvolto la capacità stessa delle imprese affidate di produrre evidenze atte a prefigurare l’evoluzione del proprio livello di affidabilità, concorrendo, si ritiene, a produrre i suddetti esiti a carico degli istituti italiani.

Tenuto conto che il test richiedeva livelli di Cet1 pari all’8% a fine 2013 e 21016 sotto lo scenario base e al 5,5% a fine 2016 sotto lo scenario avverso, l’AQR per le banche italiane ha evidenziato, a fine 2013, carenze di capitale per 3,3 mld. di euro. Lo scenario base ha incrementato lo *shortfall* complessivo a 5,3 mld. ed il passaggio a quello avverso ha infine fissato il deficit a 9,4 mld. di euro, riferiti a nove istituti domestici. Tale risultato ha collocato le banche italiane nella posizione peggiore, precedute anche dalla Grecia (8,7 mld. lo *shortfall*).

Tenuto conto degli aumenti di capitale effettuati a tutto il settembre 2014, l’ammanto di patrimonio si è ridotto a 3,3 mld. interessando quattro banche italiane. Finalmente, considerando le ulteriori misure di rafforzamento decise nel corso del 2014 (cessioni di attivi e passaggio a modelli interni), il saldo negativo si è attestato a 2,9 mld., limitato a due istituti (come noto: Banca MPS e Carige).

Secondo la Banca d’Italia “I dati confermano la complessiva tenuta del sistema bancario italiano”¹⁰.

Alcuni osservatori hanno formulato valutazioni più critiche, focalizzando singoli aspetti della valutazione. In particolare, con riferimento all’AQR (che non risente della calibrazione degli scenari), le banche italiane hanno subito aggiustamenti degli attivi per 12 mld. di euro, pari a 102 punti base in rapporto alle RWA, un livello doppio rispetto a quello medio dell’Eurozona (56 punti base). Ad esso avrebbe concorso la congiuntura particolarmente severa che ha toccato l’Italia negli ultimi anni. Inoltre, la quota di crediti riclassificati dal portafoglio *in bonis* a quello delle esposizioni deteriorate si è ragguagliata a 194 punti base in termini di RWA in Italia contro i 120 punti base del *panel* dell’Eurozona¹¹. E’ questa la misura del maggiore onere derivato alle banche italiane dall’esposizione verso le Pmi di cui i parametri valutativi alla base delle valutazioni esacerbano i profili di bassa redditività e elevato indebitamento. E’ pur vero, d’altra parte, che la quota preponderante delle RWA “creditizie” delle banche esaminate è per lo più rappresentata da finanziamenti ad imprese medio-grandi e che le banche italiane segnalano in questo senso un assorbimento anche superiore alla media dell’Eurozona (53% delle RWA creditizie contro 46,3%).

Vi sono alcune tecniche che hanno probabilmente comportato una penalizzazione per le banche italiane. Esse hanno subito un impatto patrimoniale negativo di circa 4 miliardi per la rimozione dei filtri prudenziali relativi alla riserva di valutazione riveniente dal portafoglio di titoli governativi iscritti al *fair value* nella categoria AFS (*Available for sale*). La prevalenza di tale trattamento contabile da parte degli istituti domestici (75% del portafoglio governativo totale), rispetto alla modalità *Held to maturity* basata sul costo storico ammortizzato e privilegiata, ad esempio, dalle banche tedesche (57% del portafoglio), ha comportato nel caso di scenario avverso svalutazioni sul debito governativo italiano relativamente più consistenti. Inoltre, gli *haircut* mediamente applicati ai titoli di stato italiani sono apparsi particolarmente “punitivi”: considerando la scadenza decennale, esso è stato fissato al 15,7%, inferiore a quello greco (20,5%), ma superiore a quelli portoghese (15,4%), spagnolo (14,3%) ed irlandese (13,4%). In generale, è stata rilevata una non perfetta congruità tra gli *haircut* applicati e i parametri espressivi dello stato delle finanze pubbliche italiane (livello del debito *deficit, et alia*).

10) Banca d’Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, 2/2014, pag. 27.

11) Al netto delle riclassificazioni dovute alla nuova definizione armonizzata di partite deteriorate di fatto ininfluenti per l’Italia (4 punti base in termini di RWA).



Appare nel complesso confortante l'esito della rivalutazione peritale delle garanzie immobiliari che assistono i finanziamenti: essa ha condotto ad un abbattimento dei valori pari al 10% in Italia e al 13% nell'Eurozona.

Il generale, l'esito del CA sconta la differente misura con cui i governi hanno realizzato misure di sostegno finanziario alle banche. E' noto che in Italia gli apporti diretti nel capitale bancario si sono mantenuti su consistenze esigue (4,1 mld. a fine dicembre 2013). E' tuttavia da richiamare che la Legge 201-2011 aveva previsto la possibilità di emettere a tutto il 30 giugno 2012 obbligazioni bancarie (con caratteristiche specifiche e scadenza massima pari a 7 anni) assistite da garanzia dello Stato, utilizzabili come collaterale per accedere alle linee di finanziamento della BCE. A fine 2013 esse risultavano in essere per complessivi 76,7 mld. di euro (dai 119 mld. originari). Inoltre, le banche italiane hanno goduto di ulteriori misure che, a vario titolo, ne hanno favorito la ricapitalizzazione. Il Decreto "anticrisi" del 2008 (D.Lgs. 185-2008) ha introdotto l'affrancamento ai fini fiscali degli avviamenti; tale misura, reiterata nel 2011 e 2012, si stima abbia prodotto benefici erariali per le maggiori banche italiane superiori a 9 mld. di euro sotto forma di imposte anticipate attive che potranno essere scontate sugli utili che, auspicabilmente, torneranno ad essere prodotti in futuro. La Legge 5-2014 ha poi consentito la rivalutazione delle quote detenute nella Banca d'Italia, generando sopravvenienze, lorde di imposta, per 4,2 mld. Ancora, Legge 147-2013 (Legge di Stabilità 2014) ha previsto la deducibilità in 4 esercizi a fini Irap delle rettifiche di valore sui crediti alla clientela, con un beneficio fiscale nell'ordine dei 930 milioni di euro. La medesima Legge, novellando ed integrando i D.Lgs. 225-2010 e 201-2011, ha stabilito i termini per la conversione delle imposte differite attive (c.d. DTA), rivenienti da svalutazione dei crediti ed ammortamenti di *intangibles*, in crediti imposta pienamente compensabili, consentendone quindi la computabilità (ovvero la non deduzione) nel patrimonio di vigilanza.

Una valutazione d'insieme del CA può essere così bipartita:

- 1) aspetti favorevoli: l'AQR ha offerto un'importante occasione per effettuare un'approfondita e puntuale valutazione delle singole poste degli attivi bancari, sulla base di un confronto "face to face" con il regolatore e di una procedura condivisa e proattiva. Si è quindi trattato di uno snodo importante per promuovere il passaggio da una metrica puramente contabile, orientata alla rilevazione della svalutazione in presenza di circostanze obiettive ed attuali ("incurred loss"), ad una logica di misurazione maggiormente sensibile al rischio potenziale e prospettico ("expected loss"); l'esigenza di un'efficace ricognizione dell'effettiva consistenza patrimoniale dei bilanci bancari deve quindi ritenersi pienamente soddisfatta;
- 2) aspetti problematici: il *management* bancario e la comunità finanziaria hanno invece associato un minore livello di utilità allo *stress test* in quanto condotto sulla base di un approccio essenzialmente "black box", più subito che condiviso ed intrinsecamente opinabile, data l'aleatorietà delle ipotesi assunte e la lunghezza dell'orizzonte di proiezione; la stessa comunità scientifica ha espresso su questa seconda fase del CA obiezioni e riserve di vario tenore e natura.

6. Sui progetti di separazione tra banca retail e banca d'investimento

Le diverse iniziative legislative attualmente in discussione o in via di approvazione in alcuni paesi occidentali traggono origine da tre distinti progetti: la *Volcker rule* all'interno del *Dodd-Frank Act* statunitense del 2010, il Rapporto Liikanen (relativo all'ambito comunitario) ed il Rapporto Vickers (UK). Una sinossi dei tratti peculiari dei tre documenti è contenuto nella tavola di cui al Graf. 11.

L'idea di fondo appare chiara: proteggere i depositanti, le cui attività sono mezzi di pagamento vincolati ad un rapporto irrevocabile di cambio alla pari con la moneta legale, dal rischio di default indotto dalle attività rischiose della banca. La divisione consentirebbe il



fallimento delle attività "speculative" all'uopo separate, senza innescare le esternalità negative rappresentate da *panic run* e paralisi del sistema dei pagamenti. Inoltre, la separazione disinnescerebbe qualunque incentivo all'"azzardo morale", ovvero alla disinvolta assunzione di attività rischiose confidando nella *safety net* pubblica che non può essere negata perché volta alla succitata tutela della categoria "finanziariamente ingenua" dei depositanti. Lo Stato-regolatore viene in ultima istanza "catturato" dalle banche-regolate, divenendone ricattabile. Altri vantaggi ad esito della separazione sarebbero: maggiore concentrazione delle banche nella pura attività di intermediazione creditizia il cui volume risulterebbe accresciuto in assenza di distrazione di risorse economiche dirottate su impieghi speculativi; riduzione del livello di interconnessione degli istituti, che vedrebbero drasticamente semplificata la dimensione e la struttura del proprio attivo (solo finanziamenti all'economia) e passivo (solo depositi), recidendo tutti i canali (rapporti interbancari e con altre istituzioni non regolamentate) fonte di rischio sistemico; generale semplificazione del *business* che sarebbe più facilmente vigilabile, con vantaggio per lo stesso regolatore.

Tutte le argomentazioni riferite appaiono opponibili. La concentrazione delle banche nella sola intermediazione le priva della possibilità assumere attività (e.g. derivati) che, sebbene rischiose ove singolarmente considerate, possono svolgere una funzione di riduzione del rischio complessivo attraverso la sua diversificazione ed "assicurazione". In ultima istanza, la costrizione del raggio di azione della gestione bancaria all'interno di un'accezione *monobusiness* ne accrescerebbe la rischiosità e ridurrebbe stabilità e resilienza. Inoltre, le attività bandite non verrebbero *ipso facto* eliminate dal mercato, ma più probabilmente assunte da altri intermediari non regolamentati (fondi *hedge*, società finanziarie *et similia*), lasciando inalterati i rischi di instabilità sistemica ed anzi sottraendoli all'occhio del vigilante. Vi è inoltre da ricordare che il maggiore dissesto bancario (*Lehman Bros*) ha colpito un'istituzione all'epoca non regolamentata (in quanto banca di investimento), già titolare di attività "segregate" da quelle di raccolta dei depositi. Ciononostante gli effetti sono stati sistemici ed oggi il ripetersi di un simile episodio difficilmente esonererebbe il vigilante da un intervento di salvataggio. Da ultimo, è opportuno considerare l'impoverimento della gamma di servizi che la banca sarebbe in grado di offrire: la copertura dei rischi imprenditoriali (di tasso, cambio, prezzo delle *commodities*) dovrebbe essere soddisfatta da istituzioni diverse dalle banche, con segmentazione ed inefficienze tanto dal lato dell'offerta (limitazione delle economie di scala e scopo da parte della banca) che da quello della domanda (fine del concetto di "*one-stop shopping*", ovvero dell'erogazione al cliente di un "pacchetto" di servizi da parte di un solo fornitore).

Più controverso appare il tema della maggiore o minore rischiosità della banca universale. La migliore letteratura scientifica mostra che all'aumentare della diversificazione bancaria la redditività netta cresce, ma solo fino ad un certo punto, per poi cadere oltre tale soglia. Inoltre, la volatilità dei risultati netti appare crescente con il livello di diversificazione. L'individuazione del corretto punto "di rottura" appare esercizio tutt'altro che banale.

Vi è, infine, il tema dei costi regolamentari. Quelli relativi all'espansione organizzativa delle autorità gravano sulla collettività: nel 1935 negli Stati Uniti vi era un addetto alla regolazione ogni tre banche vigilate, oggi il rapporto è di tre ad uno. Nel Regno Unito negli anni '80 vi era un impiegato nelle autorità di vigilanza ogni 11mila dipendenti bancari, oggi la proporzione è di uno a trecento. L'avvento di Basilea III si stima abbia richiesto ad una banca europea di medie dimensioni (attivi oltre il miliardo di euro) l'assunzione di 200 nuove risorse *full-time* dedicate alla *compliance*, ovvero circa 70mila posizioni per l'Eurozona. Nei primi dodici mesi dalla sua approvazione, circa il 10% delle disposizioni del *Dodd-Frank Act* è divenuto effettivo, comportando la creazione di circa 1000 nuovi posti di lavoro presso le istituzioni vigilate; a regime si arriverebbe a 10mila posizioni. E' verosimile che tali maggiori costi ricadano sulla clientela bancaria¹². Con riferimento ai ventilati progetti di separazione bancaria, il Rapporto Vickers quantifica i costi a carico del sistema bancario in una forbice tra i 4 ed i 7 miliardi di sterline.

12) *Stime riportate in Haldane A. G., "The dog and the frisbee", 2012, Bank of England.*



Il tema appare quindi di estrema delicatezza poiché presuppone la discriminazione “politica” delle attività bancarie “buone” da quelle “cattive”, la competenza tecnica di tracciare un’efficace separazione tra i due ambiti e, infine, la capacità di prevedere *ex ante* quali impatti ciò produrrebbe all’interno dell’ineludibile *trad-off* tra stabilità del sistema e sua competitività. In ultima, istanza si tratta di comprendere quanto la separazione contribuisca allo sviluppo economico ed al benessere generale. La complessità di tali considerazioni impone che esse siano quantomeno libere da suggestioni di tipo emotivo alimentate dalla drammaticità degli eventi degli ultimi anni. Essi hanno favorito la percezione che i principali *bail out* siano stati motivati più da finalità di protezione del ceto bancario che di salvaguardia dei risparmiatori.

Qualunque decisione sia assunta, essa deve inoltre essere attentamente coordinata a livello internazionale per evitare segmentazioni normative, disparità competitive, rischi di arbitraggio regolamentare e comportamenti elusivi che finirebbero per inibire le finalità stesse del nuovo impianto di vigilanza strutturale. Appare infine auspicabile l’applicazione di requisiti patrimoniali minimi anche ai soggetti non vigilati (ricadenti nel perimetro del c.d. *shadow banking*) al fine di limitare gli effetti di trascinamento sopra ricordati. In questo senso si è mosso il regolatore anglosassone, attraendo nella propria sfera di supervisione anche le *building societies* e le *investment companies*.

Come già accennato, le più significative iniziative legislative in cantiere riguardano gli Stati Uniti, il Regno Unito e l’ambito comunitario, al cui interno appaiono in una fase avanzata le proposte di Francia e Germania. Ad esse si aggiungono i disegni di legge depositati in Italia, oggetto dell’attuale tornata di audizioni.

La *Volcker rule*, che sarebbe dovuta entrare in vigore entro il 22 luglio 2014, vieta alle banche di effettuare operazioni di *trading* proprietario e di detenere qualunque forma di interessenza in fondi *hedge* e di *private equity*. Rispetto agli altri disegni regolatori, la *Volcker rule* ha due tratti specifici:

- 1) è circoscritta quanto alle attività inibite, consentendo quindi agli istituti di investire in titoli ed azioni, effettuare attività di *market making*, coprire i propri rischi con strumenti derivati, negoziare titoli per conto dei clienti, offrire loro partecipazioni in fondi *hedge* e *private*, investire direttamente in aziende di piccole dimensioni. Non si tratta quindi della negazione della banca universale, ma di una sua versione con operatività parzialmente limitata;
- 2) è radicale nella formulazione del divieto, nel senso che esso si applica all’intero gruppo bancario ed esclude qualunque forma di esercizio indiretto delle attività bandite, anche per il tramite di società controllate e segregate attraverso misure di *chinese walls*. In questo senso la *Volcker rule* integra i dispositivi regolatori statunitensi che si applicano ai gruppi bancari (c.d. *Bank Holding Companies Act*).

Per quanto semplice e lineare la *Volcker Rule* ha lasciato indeterminata la definizione esatta delle attività vietate, in particolare quella di *trading* proprietario. Il Congresso statunitense ne ha delegato la determinazione alle autorità di vigilanza interessate: l’OCC-*Office of the Comptroller of the Currency*, la FED, la SEC, la FDIC-*Federal Deposit Insurance Corporation* e la CFTC-*Commodity Futures Trading Commission*. Tali enti hanno elaborato proprie proposte, ma manca, allo stato, un regolamento condiviso che consenta alla *Volcker rule* di essere operativa. Per contro, si apprende che alcuni dispositivi inibitori del *Dodd-Frank Act* per contenere le attività di *trading* speculativo da parte delle banche sono stati recentemente rigettati dalla Camera statunitense¹³.

I provvedimenti legislativi francese e tedesco originano da un’iniziativa congiunta dei due Governi ispirata al Rapporto Liikanen. Ne è prevista l’entrata in vigore il 1 luglio 2015¹⁴. Il

13) Si veda: Paul Krugman, *Wall Street's Revenge*, *The New York Times*, 15 dicembre 2014.

14) Per la Francia: Loi n. 2013-672 del 26 luglio 2013. Il provvedimento tedesco è stato approvato dal Parlamento il 17 maggio 2013 e dal Bundesrat (Camera Alta) il 7 giugno 2013.



tratto comune con la formulazione statunitense riguarda le principali attività bandite, ovvero il *trading* proprietario e l'investimento in fondi *private*, *hedge* e in veicoli ad alta leva. Due sono invece i principali elementi distintivi. In primo luogo, le attività sono escluse dall'esercizio diretto della banca, ma consentite in via indiretta per il tramite di società controllate. Ciò sotto condizioni stringenti: che si tratti di società dedicata esclusivamente allo svolgimento di una determinata attività rischiosa, che la società non possa effettuare raccolta da depositanti né svolgere servizi di pagamento per loro conto, che essa rispetti requisiti patrimoniali di vigilanza determinati su base individuale. In secondo luogo la normativa francese e tedesca si applica solo alle banche di rilevanza sistemica (quindi le maggiori), mentre la *Volcker rule* agisce *erga omnes*. I provvedimenti franco-tedeschi differiscono tra di loro per una serie di dettagli applicativi, ma si possono considerare derivati da un medesimo approccio che a sua volta si radica nel Rapporto Liikanen.

Quanto infine alle misure assunte nel Regno Unito, esse sono contenute nel *Financial Services (Banking Reform) Act* che ha ricevuto l'avallo della Corona il 18 dicembre 2013. Il provvedimento prevede la costituzione di società completamente "segregate" (*ring-fenced bodies*) autorizzate alla raccolta di depositi ma inibite dalla realizzazione di qualsiasi forma di investimento e provvista propria della banca di investimento. Le società bancarie "segregate" possono fare parte di gruppi bancari al cui interno vengono svolte attività di investimento, ma le prime devono essere indipendenti da un punto di vista manageriale e finanziario dalle seconde mantenendo continuità gestionale anche in casi di dissesto di queste ultime. Le banche segregate possono essere soggette a specifiche richieste di capitale regolamentare anche in termini di emissione di titoli di debito ibrido con capacità di assorbimento delle perdite. L'approccio anglosassone è quindi peculiare: anziché enucleare dalla banca universale le attività rischiose, il legislatore ha preferito creare *ex novo* società isolate dalle altre con attività limitata alla raccolta di depositi. Esse non possono controllare le società che svolgono *investment banking*, ma saranno da queste controllate, pur con i requisiti di separazione richiamati. In ultima analisi, tutti i gruppi bancari verrebbero scissi in società *retail* e *non retail*, con le prime ridotte ad un ruolo appendicolare, confinate ad una monotematica attività di impiego della raccolta in investimenti a rischio tendenzialmente nullo ed impossibilitate ad occupare posizioni apicali (*holding*) all'interno dei gruppi. Si tratta di una soluzione che, di fatto, cristallizza lo *status quo* dei grandi conglomerati britannici ove le attività *retail* esprimono volumi minoritari e con bassa contribuzione alla marginalità consolidata.

In estrema sintesi si può quindi affermare che il modello franco-tedesco pone maggiore enfasi sul ruolo delle banche *retail*: esse possono controllare le *investment bank* alle quali possono essere imposti requisiti regolamentari supplementari e specifici. Al contrario, nel modello inglese la banca *retail* è segregata, soggetta a richieste addizionale di capitale e controllata da quella di investimento. La soterzia con cui il legislatore francese, quello inglese e tedesco ha posto mano al tema della separazione trova un'ovvia rispondenza nella dimensione raggiunta dagli istituti bancari dei rispettivi paesi. Nel caso di Italia e Spagna il tema appare meno impellente (Graf. 12).

7. Sulla proposta di Regolamento per la riforma strutturale del sistema bancario europeo (Progetto Liikanen)

La Commissione Europea ha presentato nel gennaio 2014 due proposte di Regolamento connesse al c.d. Rapporto Liikanen, con l'obiettivo di migliorare la stabilità finanziaria dell'Unione. In particolare:

- (i) regolamento sulle misure strutturali volte ad accrescere la resistenza degli enti creditizi dell'UE - proposta 2014/0020 (43) - il "Regolamento sulle misure strutturali";
- (ii) regolamento sulla segnalazione e la trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli - proposta 2014/0017 (40) - il "Regolamento sulla trasparenza".



Il Regolamento sulle misure strutturali impone alle banche che superano per tre anni consecutivi i 30 miliardi di EUR di attività totali e le cui attività di negoziazione siano pari ad almeno 70 miliardi di EUR oppure al 10% delle sue attività totali:

- a) divieto di *proprietary trading* (fatte salve le deroghe previste); e
- b) possibile separazione, in base alla valutazione delle Autorità competenti, di determinate attività, ritenute ad alto rischio, dalle attività tipiche bancarie (finanziarie/commerciali).

Il Regolamento sulla trasparenza ha lo scopo di migliorare la stabilità finanziaria nell'UE aumentando la trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli, delle altre strutture di finanziamento aventi effetto economico equivalente e il "reimpegno" delle garanzie a supporto del finanziamento tramite titoli.

Le proposte della Commissione saranno sottoposte al vaglio del Parlamento e del Consiglio. Tempistiche ipotizzate per l'entrata in vigore: la Commissione stima che gli stessi possano essere adottati da Parlamento e Consiglio entro gennaio 2016; pertanto il divieto di *proprietary trading* si applicherebbe a decorrere dal 1 gennaio 2017 mentre le norme sulla separazione dal luglio 2018. Una volta pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale Europea, i Regolamenti sarebbero direttamente applicabili negli Stati Membri.

La proposta di riforma strutturale definita "Rapporto Liikanen" prende spunto dall'esperienza americana (*Volcker rule*) e inglese (*Vickers rule*) che negli ultimi anni, seppur con modalità ed in contesti differenti, hanno avanzato proposte di modifica strutturale dell'attività bancaria.

7.1. Regolamento sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi: ambito di applicazione

Oggetto della normativa è stabilire norme sulle modifiche strutturali da apportare alle banche "troppo grandi per fallire" attraverso l'imposizione di (i) un divieto di negoziazione per conto proprio (*proprietary trading*) e la (ii) separazione di talune attività di negoziazione.

Il regolamento proposto si applica alle banche che soddisfino taluni criteri e superino determinate soglie. Si applica alle banche europee (i.e. Banche Rilevanti) che:

- ◆ siano considerate di importanza sistemica globale¹⁵;
- ◆ superino le seguenti soglie per tre anni consecutivi:
 - a) le attività totali della banca superano i 30 miliardi di EUR e
 - b) le attività di negoziazione della banca siano pari ad almeno 70 miliardi di EUR oppure al 10% delle sue attività totali.

Le soglie sono state abbassate rispetto alle previsioni iniziali del Rapporto Liikanen messo in consultazione.

15) Secondo l'art. 131 della Direttiva 2013/36/UE, che introduce una definizione di "banche di importanza sistemica globale" da individuarsi in ragione di dati parametri tra cui a) dimensioni del gruppo; b) interconnessione del gruppo con il sistema finanziario; c) sostituibilità dei servizi o delle infrastrutture finanziarie forniti dal gruppo; d) complessità del gruppo; e) attività transfrontaliere del gruppo, comprese le attività transfrontaliere tra Stati membri e tra uno Stato membro e un paese terzo. Nella lista del Financial Stability Board del novembre 2011 per l'Italia figurava il solo Gruppo Unicredit.



7.2. Divieto di talune attività di negoziazione (in particolare divieto di proprietary trading)

La chiave della normativa è nella definizione di negoziazione per conto proprio (*proprietary trading*), contenuta nell'articolo 5, punto 4, del Regolamento (Considerando 16) secondo la quale il divieto di attività di negoziazione in conto proprio dovrebbe essere circoscritta (per le Banche Rilevanti) ai desk, unità, divisioni o singoli trader dirette specificamente ad assumere posizioni per realizzare un profitto per conto proprio, non connesse con l'attività al servizio della clientela o la copertura del rischio dell'entità. Non rientrerebbe nel divieto l'attività di supporto agli scambi (*market making*).

Il divieto¹⁶ non si applica:

- a) agli strumenti finanziari emessi da amministrazioni centrali di Stati membri o da entità di cui all'articolo 117, paragrafo 2, e all'articolo 118 del CRR - Regolamento (UE) n. 575/2013 (banche multilaterali di sviluppo e organizzazioni internazionali);
- b) se la banca:
 - i) utilizza il proprio capitale nel quadro dei suoi processi di gestione delle disponibilità liquide;
 - ii) detiene, acquista, vende o acquisisce o cede in altro modo esclusivamente disponibilità liquide o attività equivalenti¹⁷.

Per impedire che il divieto venga aggirato, ad esempio acquisendo la proprietà o investendo in fondi speculativi, il Regolamento dispone che le Banche Rilevanti non possano neppure investire o detenere azioni in fondi speculativi (o certificati/derivati ad essi connessi) o in entità che svolgono attività di negoziazione per conto proprio o che sono promotori di fondi speculativi.

Le restrizioni non si applicano alle acquisizioni/detenzioni di quote/azioni di fondi di investimento alternativi (FIA) di tipo chiuso che non ricorrono alla leva finanziaria quali definiti nella direttiva 2011/61/UE, se tali FIA sono stabiliti nell'Unione o, in caso contrario, sono commercializzati nell'Unione.

7.3. Separazione di talune attività di negoziazione

Le Banche Rilevanti che svolgono altre attività di negoziazione e di *investment banking*, incluse l'attività di *market making*, la concessione di prestiti a fondi per il *venture capital* e a fondi di *private equity*, l'investimento e l'esercizio della funzione di promotore in cartolarizzazioni rischiose, la vendita e la negoziazione di derivati, ecc. potranno continuare a svolgere tali attività a discrezione dell'Autorità competente, la quale sarà tenuta ad esaminare le attività di negoziazione e avrà il potere (nonché l'obbligo in determinate circostanze) di imporre la separazione di un sottoinsieme di attività (attività di supporto agli scambi, cartolarizzazioni rischiose, derivati complessi) se sono superati alcuni parametri (tra cui ad esempio il *rapporto tra attività per la negoziazione e attività totali*, l'*effetto leva*

16) Il divieto di negoziazione riguarda altresì i casi in cui con capitale proprio o preso a prestito e all'unico scopo di realizzare un profitto per conto proprio l'entità: i) acquisisca o detenga quote o azioni di Fondi di Investimento Alternativi (FIA) quali definiti all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2011/61/UE; ii) investa in strumenti derivati, certificati, indici o qualsiasi altro strumento finanziario il cui rendimento è collegato ad azioni o quote di FIA; iii) detenga quote o azioni di un'entità che svolge attività di negoziazione per conto proprio o acquisisce quote o azioni di FIA.

17) Le attività equivalenti alle disponibilità liquide devono essere investimenti altamente liquidi detenuti nella valuta di base del capitale proprio, prontamente convertibili in una quantità nota di denaro, soggetti a un rischio non significativo di variazione di valore, di durata non superiore a 397 giorni e con un rendimento non superiore al tasso di rendimento di un titolo di Stato di tre mesi di qualità elevata.



delle attività per la negoziazione, la consistenza delle entrate dell'attività di negoziazione rispetto alle entrate nette totali, la complessità dei derivati per la negoziazione, etc.).

Le attività di negoziazione sono definite dal Regolamento come attività diverse (in particolare) dalla raccolta di depositi coperti da sistemi di garanzia dei depositi, dalla concessione di prestiti e dai servizi di pagamento al dettaglio (vd. art. 8 del Regolamento).

Se le predette attività di negoziazione di cui le Autorità competenti impongono la separazione restano all'interno del gruppo bancario, le stesse dovranno essere trasferite ad un soggetto giuridico distinto ("entità dedicata alla negoziazione"). I legami giuridici, economici, di governance e operativi di tale soggetto con il resto del gruppo dovrebbero essere limitati per garantire che la separazione sia efficace.

7.4. Regolamento sulla segnalazione e la trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli: ambito di applicazione

Come evidenziato dalla Commissione e del Parlamento europeo in tema di sistema bancario ombra (cd. *shadow banking*), nell'ambito della riorganizzazione del sistema bancario UE e della relativa stabilità, il legislatore europeo ritiene essenziale migliorare la trasparenza e accrescere la disponibilità dei dati, in particolare sulle attività - frequentemente svolte dal settore bancario ombra -, quali i contratti di vendita con patto di riacquisto (*repo agreements*) e il prestito titoli (*securities lending*).

La proposta di regolamento contiene in particolare misure in materia di (i) segnalazione sulle negoziazioni delle operazioni di finanziamento tramite titoli, (ii) obblighi specifici di segnalazione a carico dei fondi e di (iii) obblighi a carico delle controparti che realizzino il reimpegno delle garanzie a supporto del finanziamento tramite titoli.

Il Regolamento si applica a tutte le controparti nei mercati delle operazioni di finanziamento tramite titoli, ai fondi di investimento e a tutte le controparti che effettuano il reimpegno. La proposta di Regolamento copre tutti gli strumenti finanziari (come definiti dalla MiFID), forniti come garanzia reale.

Il Regolamento vuole creare un quadro unico dell'Unione in materia di segnalazione di dati sulle negoziazioni delle informazioni relative alle operazioni di finanziamento tramite titoli da parte delle controparti finanziarie e non finanziarie di tali operazioni e definisce le norme in materia di designazione delle autorità competenti, per quanto riguarda tra l'altro l'autorizzazione, la registrazione, la vigilanza e il controllo del rispetto delle misure relative alla segnalazione.

7.5. Conclusioni e osservazioni

Le proposte di Regolamento sono ancora soggette al vaglio e alle modifiche e integrazioni di Parlamento e Consiglio Europei. Si segnala pertanto che l'impatto di tali norme sull'operatività delle banche andrà valutato, in particolare con riferimento al "Regolamento sulle misure strutturali", in ragione dell'individuazione definitiva delle soglie rilevanti, della definizione certa di "attività di negoziazione" e delle modalità di calcolo indicate (art. 23 del citato Regolamento), nonché della nozione di *proprietary trading* con le relative esenzioni.

La proposta di riforma strutturale si inserisce nel solco tracciato dall'esperienza americana e inglese che negli ultimi anni, seppur con modalità differenti, hanno avanzato proposte di modifica strutturale dell'attività bancaria (*Volcker rule* e *Vickers rule*). L'emanazione di una normativa simile in ambito UE suscita però più di qualche perplessità, in ragione del diverso e



molto più penetrante contesto normativo e di vigilanza degli stati continentali rispetto ai paesi di matrice anglosassone.

Si rammenta che la UE ha introdotto in pochi anni uno stringente regime di controllo e monitoraggio delle attività delle banche. Questa ulteriore misura delineata nel Rapporto Liikanen rischia quindi di essere eccessiva e fortemente penalizzante per le banche UE.

8. Sui n.15 Disegni di Legge (DdL) presentati in merito alla separazione banche commerciali e banche d'affari

L'insieme dei 15 DdL (9 Senato e 6 Camera), presentati da varie forze politiche, mirano ad attuare una separazione tra banche commerciali e banche d'affari attraverso delega al Governo per modificare il Testo Unico Bancario. I vari DdL citano principalmente il Liikanen Report e la Volcker Rule statunitense, emanata in un ben diverso contesto normativo e regolamentare non già soggetto ad una vigilanza strutturata come quella europea in generale e italiana in particolare, nonché altre esperienze estere.

In sintesi, pur con varie diversità, i DdL prevedono:

- ◆ il divieto per le banche commerciali di svolgere attività legate all'intermediazione immobiliare, pur con vari distinguo, ovvero di svolgere attività proprie delle banche d'affari.
- ◆ individuazione delle attività e servizi prestati dalle banche e introduzione di distinti titoli abilitativi per banche commerciali e di affari in funzione delle diverse attività e servizi prestati alla clientela (secondo una non precisata nozione di "complessità").
- ◆ differente trattamento fiscale tra banche commerciali e banche di affari orientato a favore di quelle commerciali.
- ◆ divieto per le banche commerciali di detenere partecipazioni o di stabilire accordi di collaborazione con banche d'affari e SIM.
- ◆ divieto per le banche commerciali di operare in condizioni di disequilibrio delle scadenze delle attività di raccolta e di impiego delle risorse finanziarie.
- ◆ divieto per le banche commerciali di trasferire i rischi e perdite derivanti dall'attività di trading sull'attività e solvibilità delle stesse, nonché sul portafoglio e i depositi della clientela.
- ◆ divieto per i rappresentanti, direttori, soci di riferimento e impiegati di banca d'affari di ricoprire cariche direttive e/o posizioni di controllo in banche commerciali.

Ricordiamo che, in pochi anni, il contesto normativo UE ha introdotto, in particolare per gli intermediari e le banche, una serie di misure destinate ad accrescere la stabilità del sistema, attraverso il miglioramento della solvibilità delle banche (CRR/CRDIV), la risolvibilità delle crisi bancarie (direttiva BRRD sul *bail in*), il miglioramento della garanzia dei depositi e della gestione dei rischi legati ai derivati (EMIR e revisioni della direttiva sui mercati degli strumenti finanziari, MiFID) e infine un nuovo contesto di vigilanza unico (il MVU di BCE e autorità dei singoli Stati Membri) che assoggetta le banche ad uno stringente regime di controllo delle attività.

Pertanto le proposte espresse nei numerosi DdL presentati potrebbero essere rilette e approfondite alla luce del nuovo contesto normativo e regolamentare che si è sviluppato in Europa con la finalità di assicurare uno scenario di forti tutele e di certezze comuni in tutti gli Stati membri UE.



9. Sui benefici delle cartolarizzazioni e della *bad bank*

Il dato aggregato delle principali dieci banche *retail* italiane indica un livello di crediti problematici pari a 243 miliardi di euro lordi a settembre 2014, ossia 136 miliardi al netto degli accantonamenti. Questi sono così scomposti: sofferenze lorde pari a 140 miliardi di euro (58 miliardi netti), incagli lordi per 78 miliardi (58 netti), 14 miliardi di ristrutturati lordi (11 netti) e 11 miliardi di scaduti lordi (9 netti).

E' evidente dunque come la gestione della qualità dell'attivo sia diventata prioritaria al fine di consentire al sistema bancario di assecondare le opportunità di crescita che cominciano ad intravedersi. A tal fine, la costituzione di una *bad bank* e la partecipazione dell'Italia al programma di ABS annunciato dalla BCE paiono provvedimenti funzionali a sgravare i bilanci delle banche al fine di rilanciarne l'attività e, con essa, lo sviluppo economico del paese, liberando nuovo credito bancario.

9.1. Prestiti SME in bonis nell'ambito di strutture ABS

Il Ministero dell'economia e delle finanze potrà concedere la garanzia dello Stato su titoli di tipo *mezzanino* emessi da società di cui alle Legge 130-1999 a fronte di operazioni di cartolarizzazione di portafogli di crediti bancari *in bonis*, acquistabili da parte della BCE nell'ambito del programma previsto dalla Decisione del 19 novembre 2014 (ECB/2014/45) e successive modificazioni ed integrazioni. E' auspicabile che una buona parte del controvalore nozionale di ciascuna operazione di cartolarizzazione sia destinato esclusivamente alla concessione di nuovo credito bancario alle attività produttive. A tal fine le banche dovrebbero includere nella nota integrativa al proprio bilancio un'informativa sintetica circa l'effettiva destinazione dei proventi rivenienti dalla cartolarizzazione.

L'intervento dello Stato tramite il rilascio di una propria garanzia sarebbe funzionale a consentire l'effettiva trasmissione all'economia reale degli interventi straordinari della BCE e, in particolare, del c.d. "Asset-Backed Securities (ABS) Purchase Programme". Tale garanzia dovrà essere a titolo oneroso e riguardare le *tranche mezzanine* degli ABS in maniera da assicurare adeguato merito creditizio ai titoli acquisiti dalla BCE e dal mercato dei capitali. Il monitoraggio delle Autorità di vigilanza è finalizzato ad evitare che vi siano indebiti trasferimenti di rischi dal settore privato a quello pubblico e ad assicurare che i vantaggi della garanzia dello Stato vadano direttamente a sostegno dell'economia reale (in particolare alle piccole e medie imprese meritevoli)

9.2. La *bad bank*

Analogamente, il rilascio della garanzia statale consentirà l'attivazione di una *bad bank*. Nel caso di ABS su crediti *in bonis* - seguendo l'impianto normativo già sperimentato in occasione del decreto Salva Italia (D.Lgs. 201-2011) - la garanzia viene registrata in apposita contabilità speciale che non rileva ai fini della determinazione del debito pubblico, così come previsto dal Sistema Europeo di Contabilità vigente (ESA 95). Diversa è la fattispecie della *bad bank* che in caso di garanzia statale avrebbe un impatto sul debito pubblico.

In alternativa al Mef è dunque ipotizzabile strutturare la garanzia attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, in quanto veicolo collocato fuori dal perimetro del debito pubblico. E' possibile che tale soluzione porti ad un aumento del costo di finanziamento da parte della CDP.

Si ritiene che il tema della *bad bank* non ponga solo un ostacolo di garanzia statale ma anche di operatività stessa dello *Special Purpose Vehicle* in questione. Gli ESA 95 pongono due vincoli rigidi al fine di non configurare l'intervento pubblico come aiuto di stato:



- ◆ solo le operazioni di dismissione realizzate almeno all'85% del valore di mercato non rientrano nella categoria aiuto di Stato. E' a seguito di questo parametro, ad esempio, che le cartolarizzazioni immobiliari Scip 1 e Scip2 non hanno portato beneficio in termini di riduzione del debito pubblico in quanto realizzate ad un valore inferiore a tale soglia. Il problema da risolvere nella costituzione della Bad Bank e' dunque quello di individuare un meccanismo attraverso il quale si riesca a colmare il gap tra il valore di mercato e quello di libro delle posizioni creditizie. A tal fine, si ritiene che il modo migliore per agevolare il *pricing* delle sofferenze all'interno della *bad bank* sia un intervento normativo che acceleri l'escussione della garanzia immobiliare sottostante. Gli attuali tempi di escussione da parte del sistema bancario (circa sette anni) non facilitano la determinazione del valore di tali collateralità producendo un allargamento del *bid-ask spread* che rende attualmente la dismissione di sofferenze particolarmente problematica ed onerosa. Altro elemento su cui intervenire e' la deducibilità fiscale delle perdite su credito tutt'ora più penalizzante in Italia rispetto al resto d'Europa.
- ◆ ai fini di non configurare l'aiuto di Stato, gli ESA 95 richiedono anche che almeno il 50% dei costi operativi del veicolo sia coperto dai ricavi del veicolo stesso e non da un trasferimento pubblico. E' fondamentale dunque che la *bad bank* sia in grado di operare e finanziarsi in autonomia. A tale fine è importante sottolineare che lo scenario di tassi di interesse in cui la *bad bank* si troverà ad operare non appare particolarmente favorevole. Reimpiegare i proventi della *bad bank* a tassi bassi ne ridurrà infatti la redditività. L'esperienza della *bad bank* del Banco di Napoli, ad esempio, dimostra che il suo successo fu anche favorito dalla congiuntura di alti tassi in cui si trovò ad agire.

9.3. L'esperienza spagnola: la Sareb

Il programma di salvataggio bancario spagnolo dell'estate 2012 prevedeva la creazione di una *bad bank*. Questa fu costituita sotto forma di società di gestione nel novembre 2012 e denominata Sareb (*Sociedad de Gestion de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria*) con lo scopo di accelerare la riduzione dell'eccessiva esposizione delle banche spagnole verso settore delle costruzioni, in piena crisi da scoppio di bolla immobiliare. Sareb raccolse quasi 200.000 posizioni per un valore totale di €51mld provenienti da otto banche. La soluzione SAREB fu realizzata mediante intervento del Fondo Salva Stati per un totale di 40 miliardi di euro trasferiti non direttamente nella *bad bank* ma al governo spagnolo via 'prestito ponte' destinato poi interamente alla *bad bank*. In tal modo si venne a creare un impatto sul debito pubblico spagnolo ma senza la condizionalità normalmente prevista per l'utilizzo del Fondo Salva Stati.

Difficile stabilire oggi quanto sia replicabile questo schema per la *bad bank* Italiana. Lo scenario di bassi costi di finanziamento per gli stati periferici d'Europa non giustificherebbe infatti la probabile condizionalità derivante da questo tipo di intervento via Fondo Salva Stati. Anche la creazione di debito pubblico conseguente a questa tipologia di intervento sarebbe poco auspicabile visti i già elevati livelli di debito / PIL per il paese. Infine la situazione delle banche Italiane oggi appare ben diversa da quelle spagnole ai tempi della SAREB, gravate da una bolla immobiliare che non si e' manifestata con la stessa severità nel nostro paese.

Gli attivi della SAREB sono costituiti per l'80% da crediti immobiliari e per il 20% da immobili. Dei primi, il 70% e' assistito da garanzie immobiliari, il 10% terriera, il 15% ha altre forme di collaterale e il 4% privo di garanzia. Degli immobili di proprietà, il 60% e' composto da immobili, il 33% da terreni e il 6% da edifici in costruzione. Dal lato del passivo, il 2% è costituito da capitale, il 6% da debito subordinato ed il restante 92% da obbligazioni con garanzia statale.

Il 55% del capitale di Sareb fa capo a società finanziarie private (principalmente banche e assicurazioni spagnole) ed il restante 45% appartiene al veicolo pubblico Frob (Fondo de Reestructuración Bancaria).



L'obiettivo di Sareb è di gestire e progressivamente dismettere gli attivi finanziari e immobiliari ricevuti entro il 2027 e col ricavato rimborsare il debito che beneficia di garanzia statale.

In particolare il piano industriale prevede nel periodo 2014-2027:

- ◆ € 72,5mld di ricavi;
- ◆ € 9,6mld di interessi sul debito;
- ◆ € 50mld di restituzione del debito.

Sareb opera su quattro livelli:

- 1) strutturazione tramite trattativa privata di grandi operazioni di cessione ad investitori istituzionali internazionali;
- 2) costituzione di una base dati molto dettagliata che ha permesso l'accesso alla consultazione delle caratteristiche di ogni immobile da parte degli investitori *retail*, i quali possono anche acquistare gli immobili attraverso le collaborazioni che Sareb intrattiene con agenzie immobiliari, società di gestione immobiliare e alcune banche spagnole;
- 3) gestione degli immobili da cui Sareb ottiene un rendimento attraverso la locazione;
- 4) investimento per lo sviluppo dei terreni ed il miglioramento degli immobili, al fine di massimizzare il valore degli attivi.

10. Considerazioni finali

Alla luce delle argomentazioni sviluppate e dell'apparato numerico prodotto, si possono trarre le seguenti prime considerazioni in merito alle materie oggetto dell'odierna audizione:

- 1) l'adozione di schemi di "segregazione" dell'attività *retail* appare incoerente da un punto di vista storico e funzionale, poiché contraddice la modificazione del proprio *business* che istituti di credito (soggetti privatistici) hanno inteso intraprendere al fine di stemperare il peso dell'attività di banca commerciale che, da oltre un trentennio, manifesta sintomi di maturità, saturazione e marginalità calante;
- 2) i medesimi schemi, confinando le banche all'attività *retail*, potrebbero addirittura accrescere i rischi di instabilità che invece si intende evitare attraverso la limitazione delle opzioni strategiche e gestionali disponibili e la concentrazione "forzosa" in un *business* che ora, e ancora nel prossimo futuro, appare costoso (essenzialmente a causa della cattiva qualità del credito e della ponderazione regolamentare penalizzante), a bassa marginalità (anche per la compressione degli *spread*) e fragile (legato all'incerta ripresa del ciclo degli investimenti). In ultima istanza, si corre il rischio di privare l'impresa-banca di un'adeguata attrattività per gli investitori e di aprire il viatico ad una presenza potenzialmente consistente dell'azionista pubblico chiamato ad intervenire tanto in un'ottica di salvataggio quanto di "ordinaria" gestione di un *business* (raccolta e *lending*) di assoluta rilevanza sociale ma inadeguata capacità remunerativa per l'azionista privato;
- 3) l'adozione di un eventuale provvedimento "nazionale" da parte del legislatore italiano appare opinabile in quanto precederebbe eventuali provvedimenti da assumersi in sede europea, creando i presupposti per incompatibilità e il rischio di una successiva revisione del quadro regolamentare. I Paesi che hanno inteso muoversi in anticipo (Francia,



Germania e UK) si connotano per un sistema bancario in cui il tema del TBTF (*too big to fail*) appare notevolmente più rilevante rispetto all'Italia e per un ruolo molto più centrale, per i modelli di *business* ivi consolidatisi, nella "crisi" degli ultimi anni. In ogni caso, il dispositivo comunitario prevede una "clausola di salvaguardia" per cui eventuali provvedimenti nazionali assunti prima del 29 gennaio 2014 non sarebbero "superati" dalla legge comunitaria se coerenti con certi requisiti. L'eventuale provvedimento italiano rischia quindi di essere tardivo e oggetto di soggiacenza alla successiva legge comunitaria. In ogni caso, si palesano evidenti rischi di disparità regolamentare in ambito comunitario (e non solo), in aperto contrasto con il principio del *level playing field* che ispira la regolamentazione internazionale;

- 4) la fissazione della soglia di incidenza delle attività di *trading* oltre la quale si attiva l'obbligo della separazione dei *business* rappresenta uno degli elementi dirimenti ai fini delle ricadute organizzative sulle banche italiane. Il dispositivo legislativo tedesco, ad esempio, eleva tale valore al 20%. Appare opportuno che tale soglia sia attentamente valutata anche dal legislatore italiano, al fine di minimizzare gli effetti riorganizzativi a carico delle banche italiane (che, lo si ribadisce, non ne appaiono particolarmente bisognose), eventualmente stabilendo una soglia che, pur non imponendo nell'immediato una separazione, possa fungere da deterrente;
- 5) un provvedimento di *ring-fencing* creerebbe, inoltre, un quadro regolatorio "bifronte", nel quale assieme a provvedimenti di natura micro-prudenziale (Basilea) si innescerebbero misure di impronta "strutturale" (a la Glass-Steagall), creando congestione regolatoria, problemi di coordinamento normativo e, certamente, ulteriori oneri di *compliance* in capo agli istituti e di vigilanza e al regolatore. Il "costo" derivante, di difficile determinazione, sarebbe sopportato dalla clientela bancaria nel primo caso, dalla collettività nel secondo;
- 6) in relazione a quanto precede, vi è da notare che le più recenti innovazioni regolamentari (Basilea III) contengono già misure (e.g. il *leverage ratio*, il *liquidity coverage ratio*, il *net stable funding ratio*) atte, da un lato, a contenere l'eccessiva "finanziarizzazione" degli istituti bancari, dall'altro a garantire un'adeguata liquidità e coerenza dell'attivo e del passivo quanto a struttura per rischio e scadenze. L'inasprimento dei requisiti patrimoniali introdotto da Basilea III per le banche a rilevanza sistemiche prospetta un ulteriore argine contro i rischi di sottocapitalizzazione. E' quindi auspicabile che il nuovo corso regolamentare possa dispiegare appieno i propri effetti prima di porre mano a ulteriori provvedimenti. Si noti, infine, che l'eccessiva complessità normativa crea spazi per arbitraggi regolamentari che introducono rischi di elusione degli scopi attesi, mentre la semplicità e coerenza regolamentare offrono un migliore presidio, specialmente nei passaggi di disordine e tensione sui mercati (principio del *simple beats complex*);
- 7) in generale, creare eccessivi vincoli agli istituti bancari favorisce il trasferimento delle attività inibite in capo a soggetti non sottoposti a regolamentazione e vigilanza (c.d. *shadow banking*), portando al di fuori del perimetro bancario e dalla sua vigilanza le attività maggiormente rischiose, senza un effettivo beneficio in termini di stabilità complessiva del sistema;
- 8) si ha motivo di ritenere che l'iniziale vigore con cui sono stati propugnati, anche sulla spinta emotiva, i provvedimenti di separazione bancaria si sia successivamente intiepidito; la complessità intrinseca della materia (segregazione delle attività "buone" da quelle "cattive", opinabile fissazione di soglie, necessità di articolare un accurato dispositivo di esenzioni e salvaguardie) ha progressivamente accresciuto la considerazione verso altre misure: si ricorda che dal 1° gennaio 2015 è in vigore la direttiva comunitaria denominata "Banking Recovery and Resolution" che prevede, tra l'altro, la predisposizione preventiva di un "piano di risanamento" (c.d. *living wills*) da porre in essere in caso di eventi avversi, comprensivo dell'eventuale *bail-in* dell'istituto; lo scorso novembre, inoltre, il *Financial Stability Board* ha pubblicato nuovi standard per accrescere ulteriormente la capacità degli istituti di assorbire le perdite prima e anche

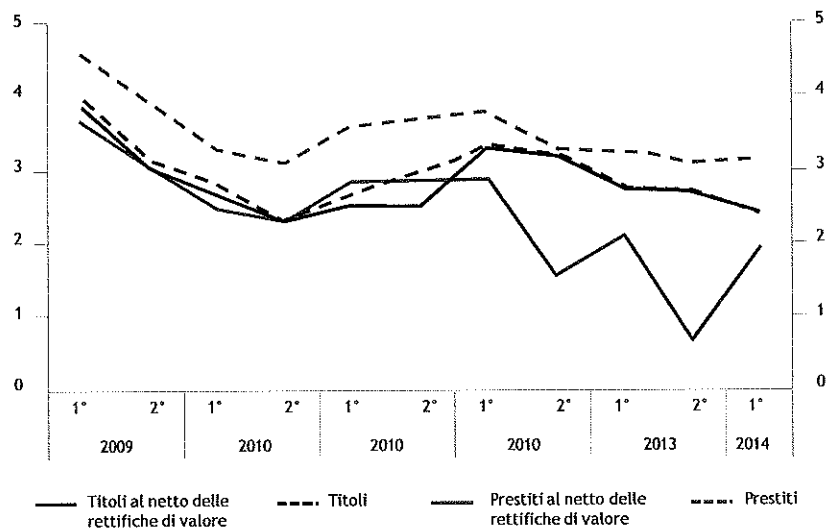


durante l'eventuale processo liquidatorio (*Total-loss absorbing capacity*); si tratta di strumenti che, si ritiene, depotenziano in parte l'urgenza dei provvedimenti di segregazione;

- 9) ove anche si volesse mettere mano a provvedimenti ispirati al *ring-fencing*, si intende ribadire che gli istituti italiani appaiono i destinatari meno appropriati di tali misure, tenuto conto che essi sono già "strutturalmente" orientati ad attività di prevalente intermediazione creditizia e sostanzialmente estranei ad eccessi finanziari. Si richiama inoltre il fatto che una quota non trascurabile dell'attività di *trading* che si intenderebbe limitare riguarda, nel caso delle banche italiane, la negoziazione di titoli del debito pubblico italiano. Tale attività, ancorchè non strettamente riconducibile a quella di *market making*, è comunque collegata all'intenso e utile ruolo svolto dai nostri istituti in sede di sottoscrizione dei titoli di Stato nazionali (mercato primario) e garantisce un'adeguata liquidità (riduzione del *bid-ask spread*) al mercato secondario dei titoli medesimi, con evidenti ricadute positive in termini di loro appetibilità per gli investitori. Il Grafico 13 offre una rappresentazione degli istituti europei maggiormente (o eccessivamente) propensi ad attività di natura più "speculativa". Essi vi appaiono suddivisi in due gruppi: il primo con un livello di leva superiore a valore mediano (pari a 23 volte, ovvero un rapporto tra mezzi propri ed attivo tangibile inferiore al 4%), il secondo con livello inferiore. I due maggiori istituti italiani appartengono a questo secondo insieme e, come è evidente, mostrano una serie di parametri "virtuosi" e segnaletici di modesto livello di rischio che non appaiono meritevoli di particolari provvedimenti strutturali. Anzi, lo spiccato orientamento all'attività di *lending*, li espone ad un trattamento penalizzante in termini di dotazione di capitale regolamentare (si veda il rapporto tra RWA e totale attivo). I casi di *mala gestio*, che pure hanno interessato nel recente passato alcuni istituti domestici, appaiono causati da lacunose strutture di *governance* e non da ipertrofia patologica o degenerazione strutturale dei modelli di *business*;
- 10) altre e diverse misure appaiono maggiormente coerenti e urgenti per fare da volano alla ripresa bancaria. Il *Comprehensive assessment* recentemente condotto ha rappresentato, nella sua componente relativa all'*AQR*, un'importante occasione per una verifica puntuale e sistematica della qualità degli attivi bancari. La conseguente "bonifica" delle poste maggiormente problematiche pone ora gli istituti italiani nelle migliori condizioni di credibilità e trasparenza per avviare lo smobilizzo di parte dei crediti dubbi e rivitalizzare il canale dell'intermediazione. In questo contesto si colloca il ventaglio delle diverse ipotesi sul tappeto che vanno dalla riattivazione del mercato delle cartolarizzazioni fino all'istituzione di veicoli specializzati (*bad bank* ed affini).

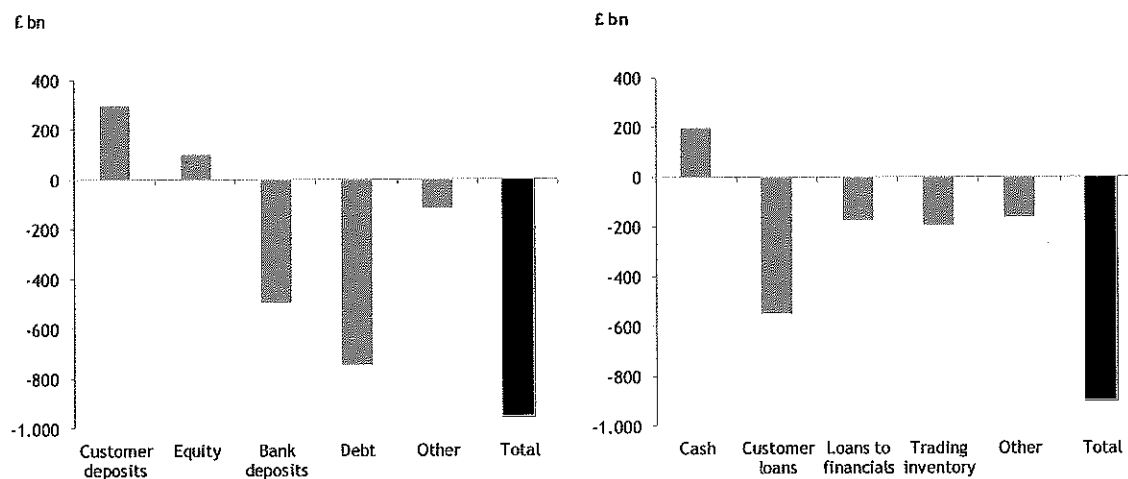
Grafici

Grafico 1 - Rendimenti nominali ed effettivi di impieghi in titoli e prestiti (in %)



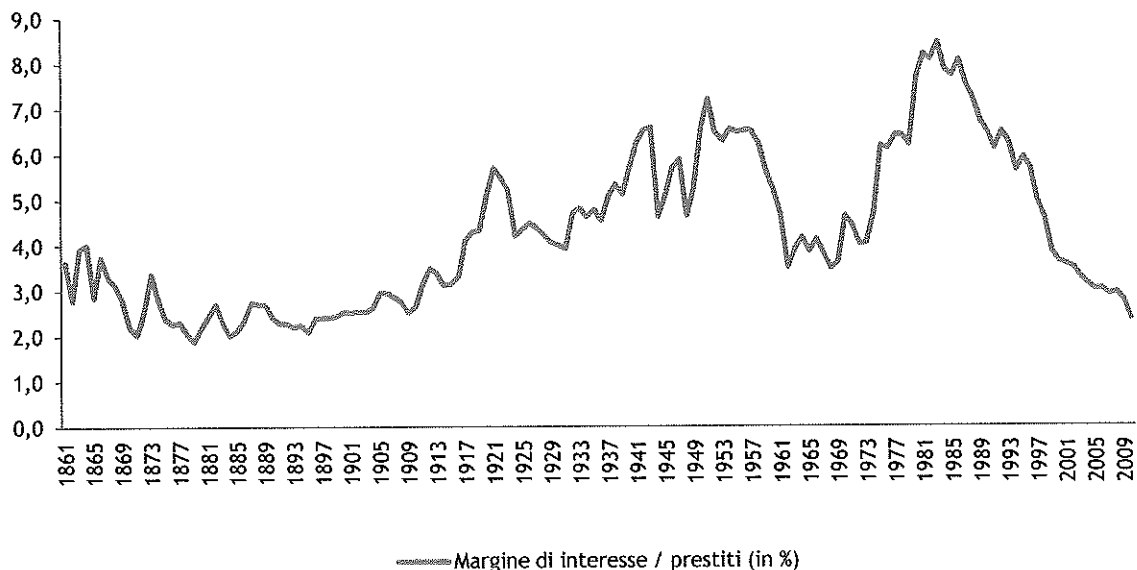
Fonte: Banca d'Italia, "Rapporto sulla stabilità finanziaria", Novembre 2014

Grafico 2 - Variazione di bilancio delle maggiori banche inglesi (2008-giu 2014, mld. di Gbp)



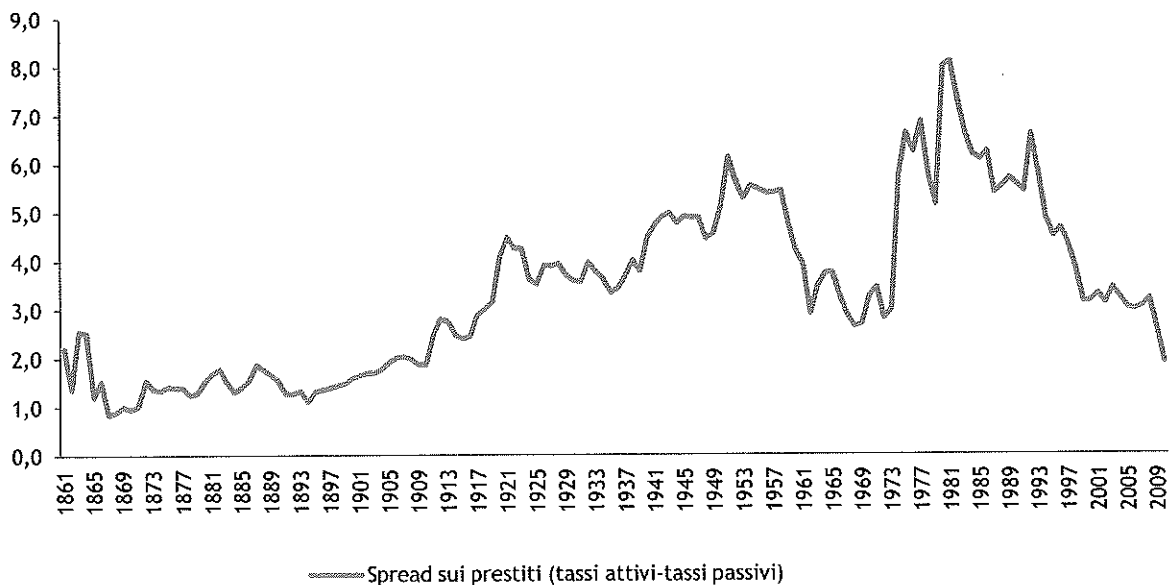
Fonte: Bank of England, "Financial stability report", December 2014, Issue n. 36

Grafico 3 - Margine unitario di interesse in Italia (1861-2010)



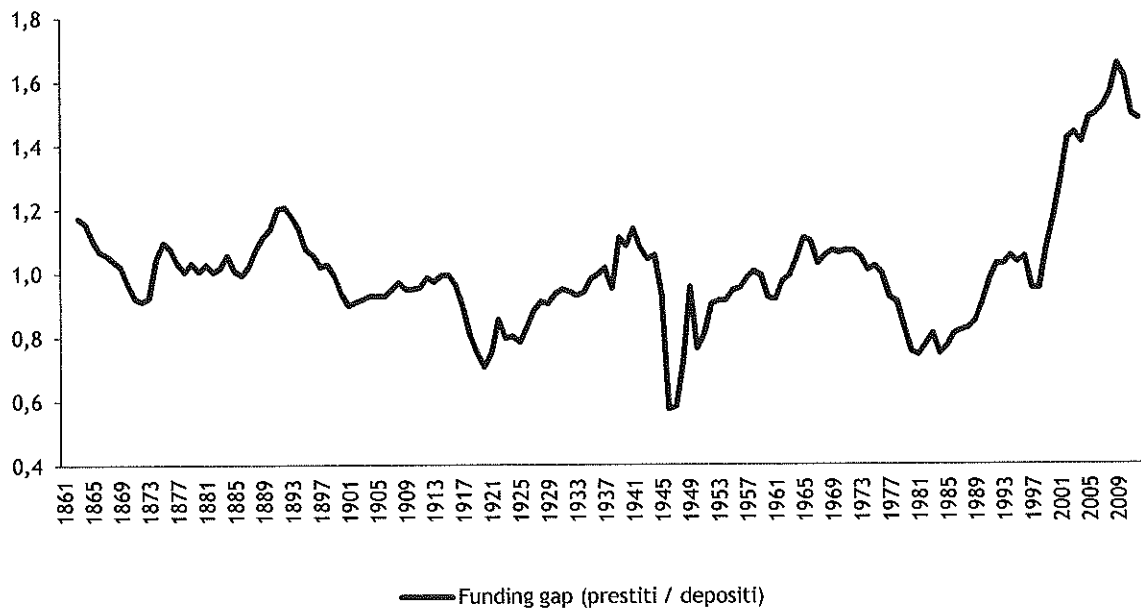
Fonte: elaborazioni su: AAVV, "Nuove serie storiche sull'attività di banche e altre istituzioni finanziarie dal 1861 al 2011: che cosa ci dicono?", Quaderni di Storia Economica, Banca d'Italia, giugno 2012

Grafico 4 - Differenziale tra tassi bancari attivi e passivi in Italia (1861-2010)



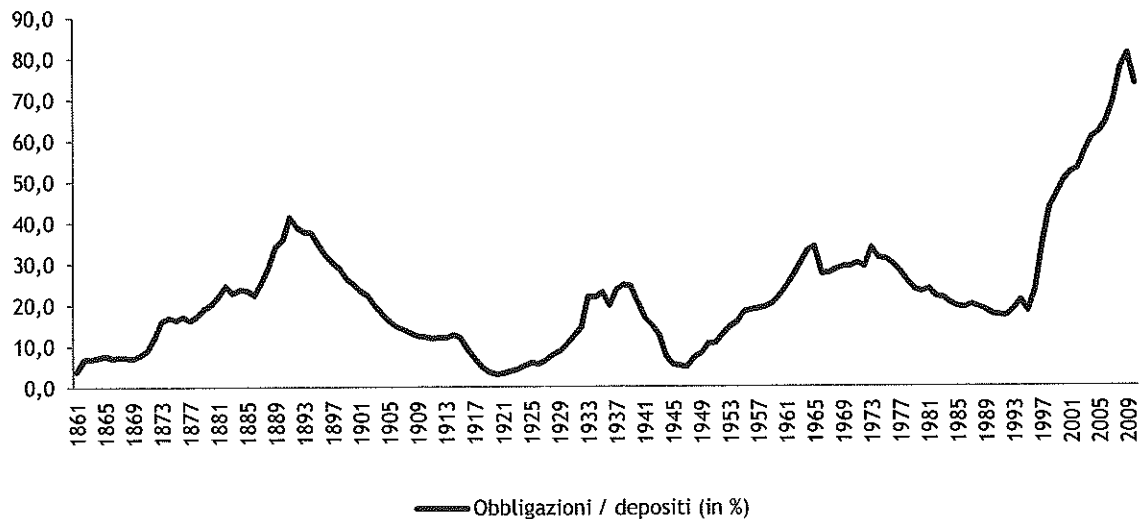
Fonte: elaborazioni su: AAVV, "Nuove serie storiche sull'attività di banche e altre istituzioni finanziarie dal 1861 al 2011: che cosa ci dicono?", Quaderni di Storia Economica, Banca d'Italia, giugno 2012

Grafico 5 - Il funding gap in Italia (1861-2010)



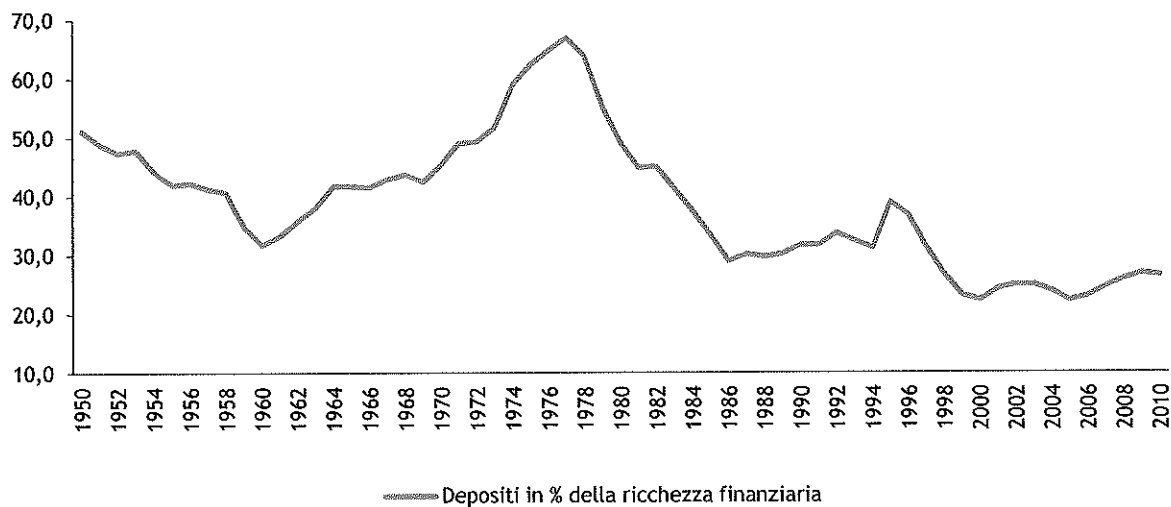
Fonte: elaborazioni su: AAVV, "Nuove serie storiche sull'attività di banche e altre istituzioni finanziarie dal 1861 al 2011: che cosa ci dicono?", Quaderni di Storia Economica, Banca d'Italia, giugno 2012

Grafico 6 - Raccolta obbligazionaria bancaria in % dei depositi in Italia (1861-2010)



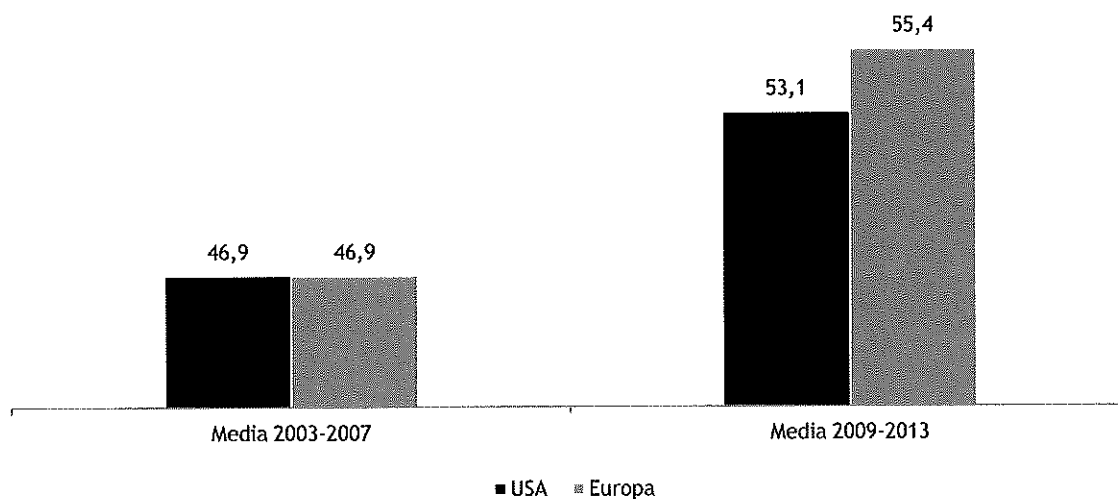
Fonte: elaborazioni su: AAVV, "Nuove serie storiche sull'attività di banche e altre istituzioni finanziarie dal 1861 al 2011: che cosa ci dicono?", Quaderni di Storia Economica, Banca d'Italia, giugno 2012

Grafico 7 - Depositi in % della ricchezza finanziaria delle famiglie in Italia (1950-2010)



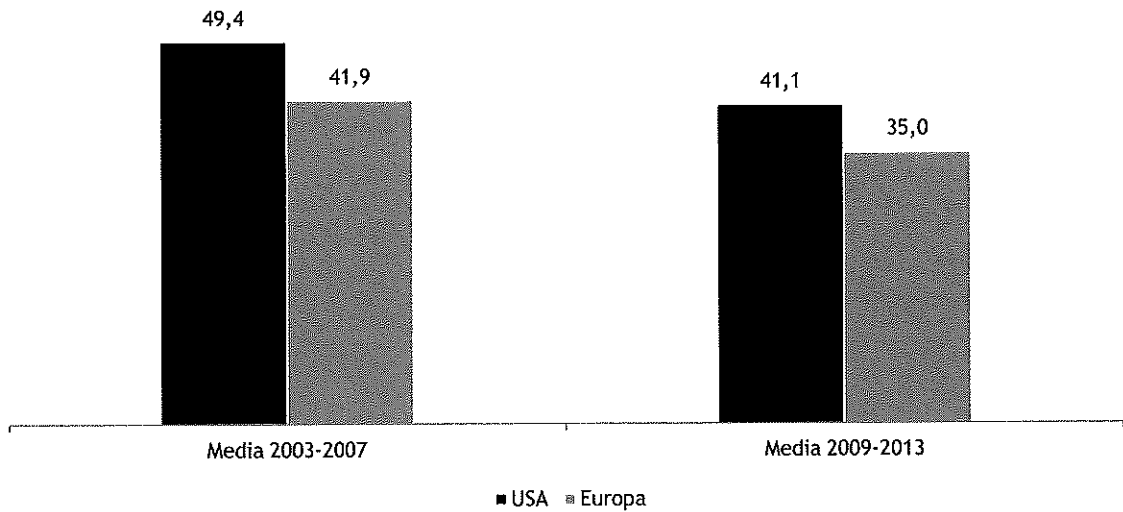
Fonte: elaborazioni su: Bonci R., Coletta M., "I conti finanziari dell'Italia dal 1950 a oggi", in AAVV "I conti finanziari: la storia, i metodi, l'Italia, i confronti internazionali", Banca d'Italia, 2006 e "La ricchezza delle famiglie", Supplemento al Bollettino Statistico, Banca d'Italia, vari anni

Grafico 8 - Margine di interesse in % dei ricavi (maggiori istituti europei e Usa)



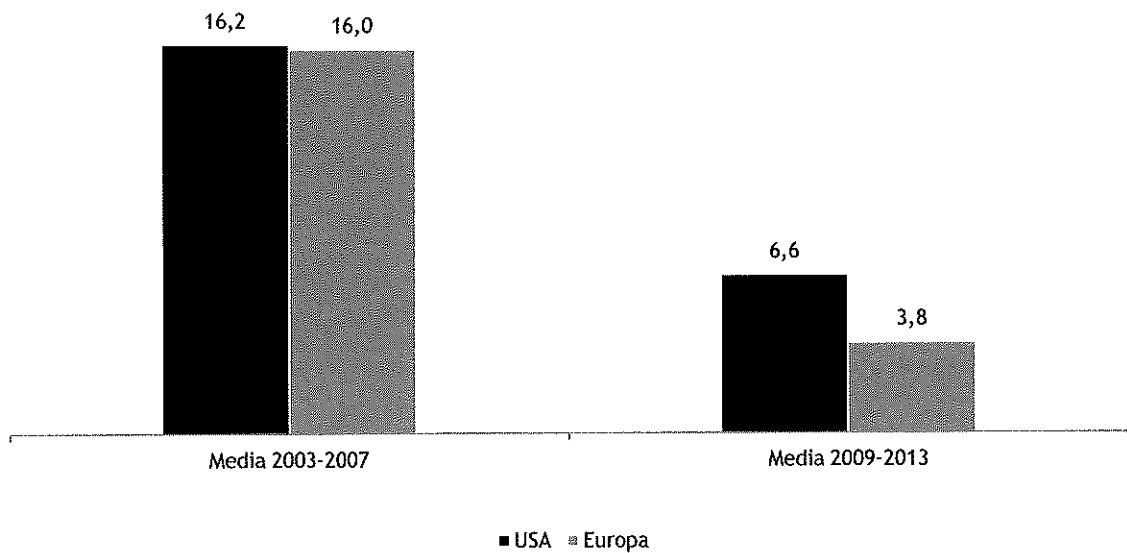
Fonte: R&S-Mediobanca, "Dati cumulativi delle principali banche internazionali", varie annate

Grafico 9 - Commissioni nette in % dei ricavi (maggiori istituti europei e Usa)



Fonte: R&S-Mediobanca, "Dati cumulativi delle principali banche internazionali", varie annate

Grafico 10 - Roe (maggiori istituti europei e Usa)



Fonte: R&S-Mediobanca, "Dati cumulativi delle principali banche internazionali", varie annate

Grafico 11 - I tre principali progetti di separazione delle attività bancarie

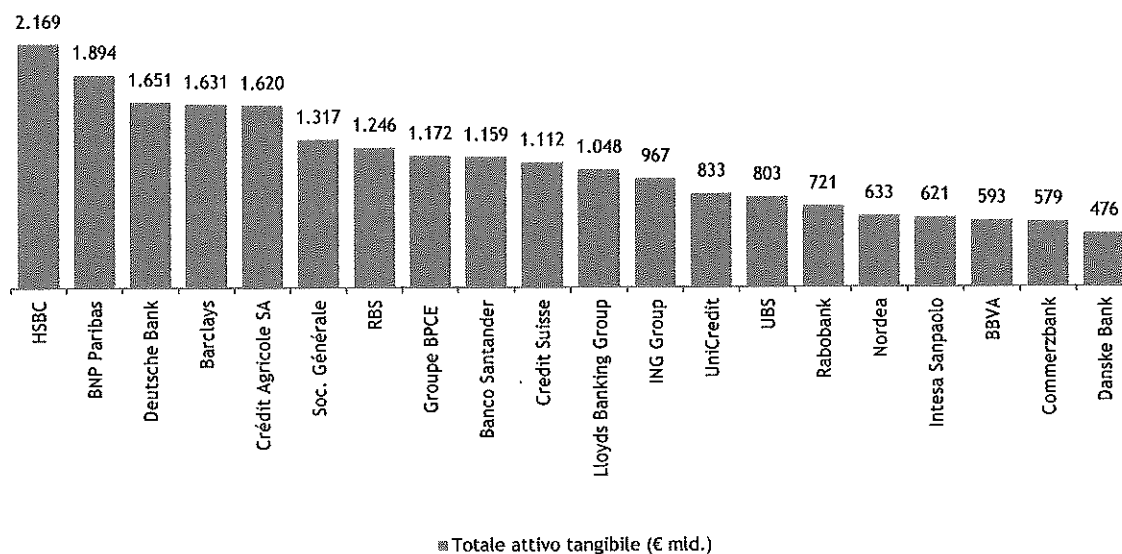
	Volker: separazione istituzionale	Lilkanen: sussidiarizzazione	Vickers: ring-fencing
Attività e struttura autorizzate	Rimozione di determinate attività di investimento dalle società holding bancarie	Collocazione presso entità giuridiche separate dell'attività di negoziazione in proprio e di quella più rischiosa	Separazione strutturale mediante ring-fencing dell'attività bancaria al dettaglio
Istituti di deposito			
• Negoziazione in proprio titoli e derivati	No	No	No
• Investimento in hedge fund e fondi di private equity	No	No	No
• Attività di market-making	Sì	No	No
• Impegni di sottoscrizione	Sì ¹⁾	Sì	Con restrizioni
• Esposizione verso altri intermediari finanziari non collegate con la negoziazione	Senza restrizioni	Senza restrizioni	Con restrizioni (all'interno del gruppo)
Società holding con affiliate bancarie e di negoziazione	Non consentito	Consentito	Consentito
Estensione geografica	Senza restrizioni	Senza restrizioni	Restrizioni alla facoltà delle banche britanniche sottoposte a ring-fencing di offrire servizi al di fuori dello spazio economico europeo²⁾

1) Sottoscrizioni in risposta alla domanda di clienti e controparti

2) Lo Spazio economico europeo è formato da Unione Europea, Islanda, Liechtenstein e Norvegia

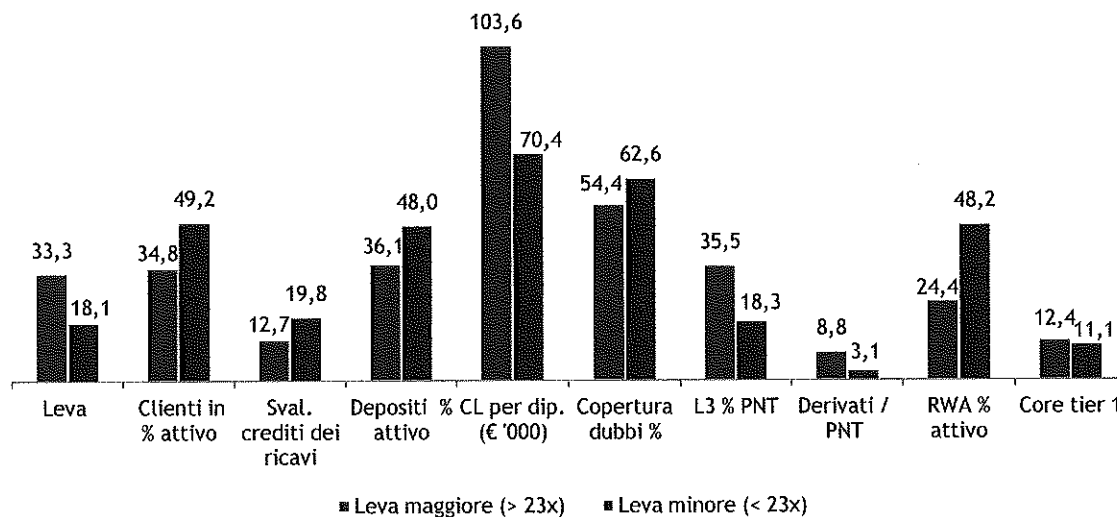
Fonte: BIS, 83° Relazione Annuale

Grafico 12 - La dimensione dei maggiori istituti europei (giugno 2014)



Fonte: R&S-Mediobanca, "Dati cumulativi delle principali banche internazionali", varie annate

Grafico 13 - Bipartizione dei maggiori istituti europei in base alla leva (dic. 2013)



Fonte: R&S-Mediobanca, "Dati cumulativi delle principali banche internazionali", varie annate



Allegato 1. - La view degli analisti di ricerca sul Meccanismo di Vigilanza Unico

RBC Capital Markets (5 gennaio 2015): *“We think those investors championing the bank sector on the positives of Banking Union are premature - the integration process will take much longer in our view to filter through.[...]There are several regulatory areas which we think is a good framework for the regulatory debate through 2015:*

- ◆ *Harmonisation of regulation will take a long time*
- ◆ *Quality of capital will be a focus for the SSM*
- ◆ *Sovereign exposures are likely to be risk weighted*
- ◆ *Risk weighting will be scrutinised*
- ◆ *Pillar 2 requirements will be used extensively*
- ◆ *Stress tests will likely be repeated in 2016*

It is often argued that with a Banking Union, liquidity will be free flowing between countries within the SSM rather than subsidiarised geographically as is currently the case. This would enable cheap funding locked in some countries to replace more expensive funding in others and benefit earnings. It is also argued that this will lead to a wave of cross border mergers within the European banking space [...]”

Credit Suisse (10 dicembre 2014): *“[...]given that ECB has now become the central regulator for major European banks, we think that the ECB will try to address specific issues with each bank at an individual level, by using supervisory tools such as the Supervisory Review and Evaluation Process (SREP). We expect that the European supervision model post the setting up of a Single Supervisory Mechanism (SSM) will probably adopt an approach similar to the annual Comprehensive Capital Analysis and Review (CCAR) and Dodd Frank Act Stress Test (DFAST) used by the Federal Reserve in the US [...].Additionally, the ECB also plans to look into banks' risk weighted models to eliminate variations across jurisdiction, and in particular how risk is measured for their assets as this was not part of this year's AQR. Clearly, the debate around standardisation of risk weights goes well beyond just simply the credit risk. We would not necessarily expect to see this type of measure introduced on European banks during 2015 [...]*”.



Banca Monte dei Paschi di Siena

Una storia italiana dal 1472

*Indagine conoscitiva del sistema
bancario italiano*

Febbraio 2015

Area Research & IR



**MONTE
DEI PASCHI
DI SIENA**
BANCA DAL 1472

Key points



- A partire dal 2007 il sistema bancario italiano ha attraversato una fase di consolidamento all'interno di un processo di integrazione crescente con il contesto Europeo. La crisi finanziaria, la caduta della redditività, l'assottigliarsi dei margini, ha imposto al sistema finanziario un ridimensionamento ed una razionalizzazione al fine di contenere i costi. Gli sportelli bancari si sono ridotti e oltre 150 banche hanno cessato la loro attività, con una riorganizzazione avvenuta quasi esclusivamente all'interno dei singoli gruppi bancari, mentre l'attività *cross border* è rimasta praticamente ferma.
- In tale contesto l'Unione bancaria ha rappresentato un segnale di ripresa e continuità del progetto europeo. Il meccanismo unico di vigilanza (MUV), le cui regole comuni per la valutazione delle banche sono dettate dall'EBA nelle *SREP guidelines* ("Guidelines for common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process") è uno dei tre pilastri su cui si basa l'Unione Bancaria. Il MUV è entrato in vigore a novembre 2014 ed è stato preceduto da un approfondito e complesso esercizio di valutazione dei bilanci delle maggiori banche dell'area dell'Euro (il cosiddetto *comprehensive assessment, CA*). Il CA, che pur ha il merito di aver comportato una omogeneizzazione dei criteri di valutazione di tutte le principali banche dell'Area Euro (le *significant institutions*, che coprono 80% dell'attivo complessivo), ha rappresentato per le banche italiane un ulteriore e significativo aggiustamento della loro qualità dell'attivo con conseguenti accantonamenti e ripercussioni sulla loro redditività.
- Tutte le banche italiane hanno comunque superato l'AQR, mentre lo *stress test* ha evidenziato la necessità di rafforzare il capitale. L'esercizio di *stress test* ha confermato la forte sinergia tra banca ed economia reale tant'è che gran parte delle perdite registrate dalle banche italiane, nello scenario avverso, sono riconducibili all'incremento dei rischi connessi con il finanziamento dell'economia reale (rischio di credito).
- L'aggiustamento in termini di *Risk Weighted Asset* (RWA) è stato più marcato per l'Italia rispetto alla media delle banche del MUV non solo a causa dell'avversa congiuntura economica e di una situazione di partenza che scontava l'assenza di ricapitalizzazioni pubbliche, ma anche in seguito all'utilizzo di criteri di classificazione e valutazione dei crediti più analitici e stringenti. L'esercizio ha dimostrato che l'attuale schema regolatorio determina per le banche italiane, che svolgono un ruolo centrale nel finanziamento dell'economia reale, date le caratteristiche strutturali della nostra manifattura, penalizzazioni più elevate.

Key points



- Con una **struttura produttiva in cui il ruolo della piccola impresa è determinante** (i due terzi dell'occupazione è assorbita dalla micro e piccola impresa), **le banche rivestono un ruolo preminente nel finanziamento delle imprese del nostro Paese**. Il mercato delle obbligazioni, così come il mercato azionario, rimangono poco sviluppati, mentre l'Italia sconta un ritardo su tutti i segmenti del mercato del capitale di rischio. In tale contesto quindi **le rigidità introdotte dal MUV** possono causare, in una situazione di crisi, **un'endemica instabilità oppure spingere il sistema bancario ad un eccessivo razionamento del credito**, con effetti di **riduzione del potenziale di crescita del sistema economico**.
- Quale sarà il supporto che le banche potranno fornire al settore produttivo una volta che le nuove regole saranno a regime e che il processo verso l'Unione bancaria sarà completato? **Il rischio per l'Italia è che tale passaggio non rappresenti né un'opportunità né un nuovo supporto al sistema produttivo**. Sarà necessario **ripensare ad un nuovo modello di business** che, attraverso la **tecnologia**, possa portare alla standardizzazione di operazioni a basso valore aggiunto per concentrarsi invece sul *core business*, **costruendo un'offerta di servizi/prodotti "tailor made"**. **L'investimento in tecnologia sarà cruciale** ma dovrà essere **associato ad un cambiamento del modello organizzativo interno basato sulle competenze e non sulle gerarchie**. Per le banche *retail* italiane si prospetta quindi un profondo cambiamento con **una crescita sostenuta dell'operatività attraverso canali digitali ed una ulteriore significativa riduzione del numero delle filiali**. Secondo uno studio del FMI sarebbero proprio le banche tedesche e le banche italiane ad avere necessità di una maggiore trasformazione del loro modello di *business*.
- Intanto il peso dello *shadow banking* sta sensibilmente crescendo e oggi costituisce circa un quarto dell'intermediazione finanziaria mondiale, con conseguenti problemi non marginali di supervisione e controllo da parte delle autorità. **In Italia la disintermediazione è già in atto, anche se i progressi sono ancora modesti**. Per citare qualche esempio: il *crowdfunding* a maggio 2014 ha finanziato progetti per complessivi 30 Mln €, un ammontare esiguo paragonato ai 5 Mld \$ raccolti solo nel 2013 a livello mondiale; il *Private Equity* (PE) è sottodimensionato: relativamente al solo comparto assicurativo nel periodo intercorrente tra il 2007 e il 2012, le compagnie assicurative italiane hanno investito 773 Mln €, rispetto ai 8,8 Mld e ai 5 Mld dei comparables francesi e inglesi nello stesso periodo.

Agenda



- ❑ *L'evoluzione del sistema bancario italiano nel contesto europeo* pag. 5
- ❑ *Unione Bancaria, Meccanismo di Vigilanza Unico, Comprehensive Assessment e l'impatto sul sistema italiano* pag.12
- ❑ *Caratteristiche del sistema bancario e del sistema produttivo italiano e la prociclicità* pag. 21
- ❑ *Verso un nuovo modello di banca* pag. 33
- ❑ *Il Gruppo MPS* pag.43



➤ In Italia al 31 dicembre 2013 erano presenti **77 gruppi bancari e 684 banche** (di cui 524 non appartenenti a gruppi) contro, rispettivamente gli 87 (-11,5%) e le 793 (-13,7%) del 31 dicembre 2006. La flessione ha riguardato principalmente le banche in forma di SpA e le BCC mentre le Popolari sono rimaste sostanzialmente stabili; **in controtendenza soltanto le succursali di banche estere che, alla fine del 2013, hanno raggiunto le 80 unità** (+8,1% nel periodo esaminato). La diminuzione del numero di enti è da imputare principalmente a **fusioni tra banche e riorganizzazioni interne dei gruppi bancari**, che hanno portato alla cessazione di alcuni istituti, mentre l'attività *cross border* è rimasta praticamente al palo.

➤ Il numero delle operazioni di *M&A* nel settore bancario dell'area dell'euro, a seguito della crisi finanziaria, ha infatti subito un **rallentamento sostanziale**. A parte una certa volatilità negli ultimi anni e un limitato rimbalzo nel 2013, il dato più recente è ancora molto lontano dai livelli del 2008. La flessione è in gran parte dovuta alle transazioni *cross-border* all'interno dell'area Euro (*inward*) e a quelle *outward*.

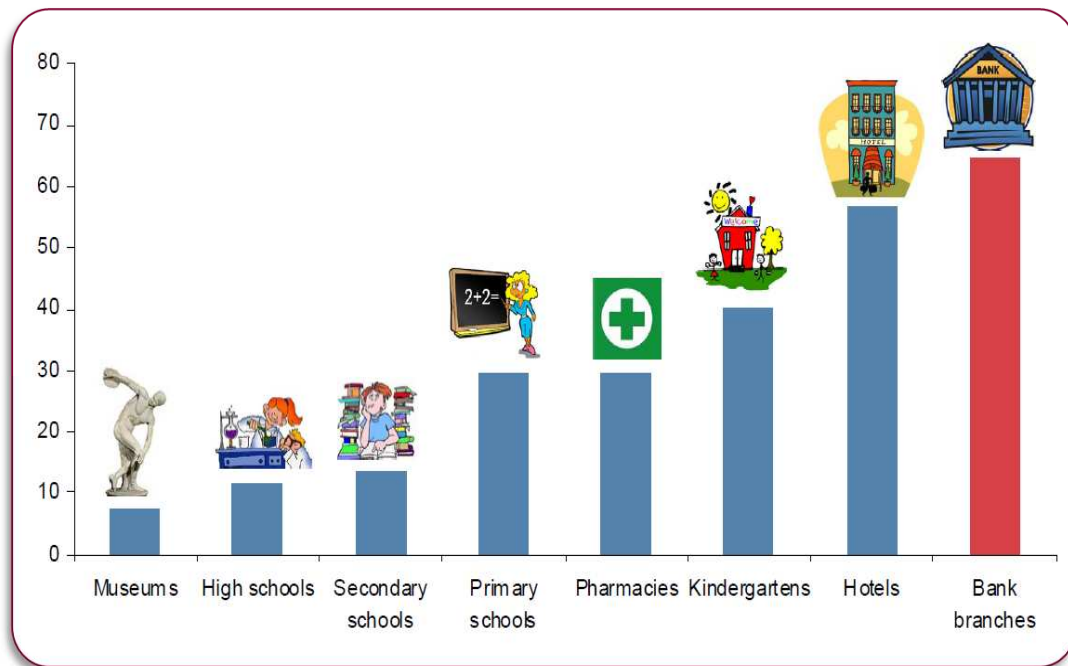
➤ **Fusioni e riorganizzazioni non hanno contribuito dunque a ridisegnare il paesaggio delle sole banche, ma anche lo scenario dei gruppi bancari stessi**: la crescente integrazione del sistema bancario italiano con quello europeo ha dato una spinta alla creazione di società con una dimensione tale da poter competere con i grandi gruppi del resto d'Europa. Da un'analisi dell'attivo dei primi 5 gruppi bancari emerge che il **processo di aggregazione è stato particolarmente fiorente** fino allo scoppio della crisi finanziaria con i processi di fusione che hanno interessato **Intesa-S. Paolo, BPU-BLP, BPVN-BPI, Unicredit-Capitalia, MPS-BAV e ISP-CR Firenze**.

➤ **La crisi finanziaria, la caduta della redditività, l'assottigliarsi dei margini e l'aumento delle sofferenze, ha imposto al sistema finanziario un ridimensionamento ed una razionalizzazione** al fine di contenere i costi, ma gli sportelli bancari, seppur in sensibile riduzione, sono ancora eccessivamente elevati rispetto alla media Europea (53,9 vs 41).

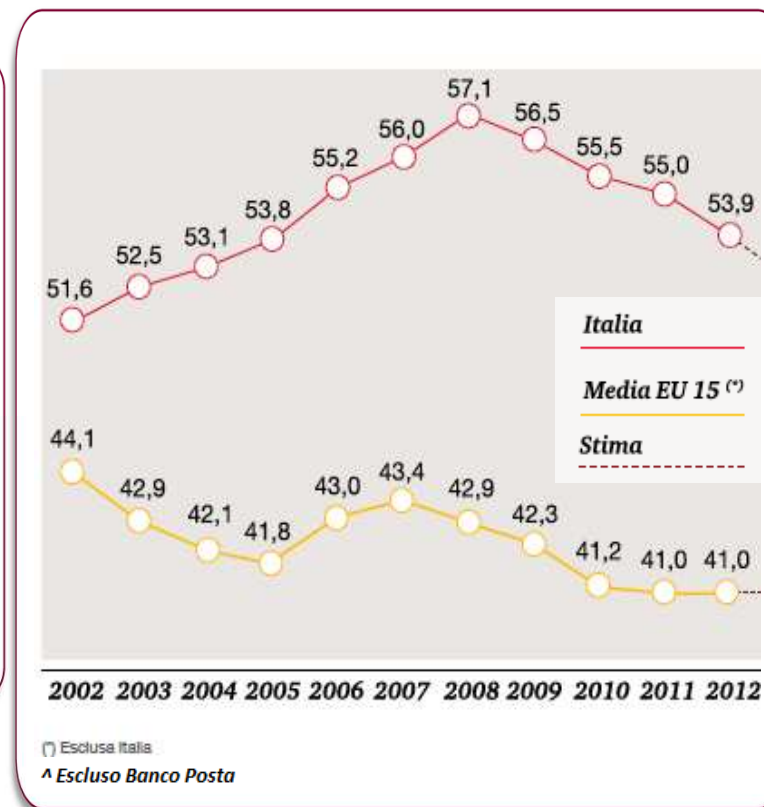
Il sistema bancario italiano oggi: un numero ancora elevato di filiali, ...



Italia: diffusioni a confronto (per 1000 abitanti)



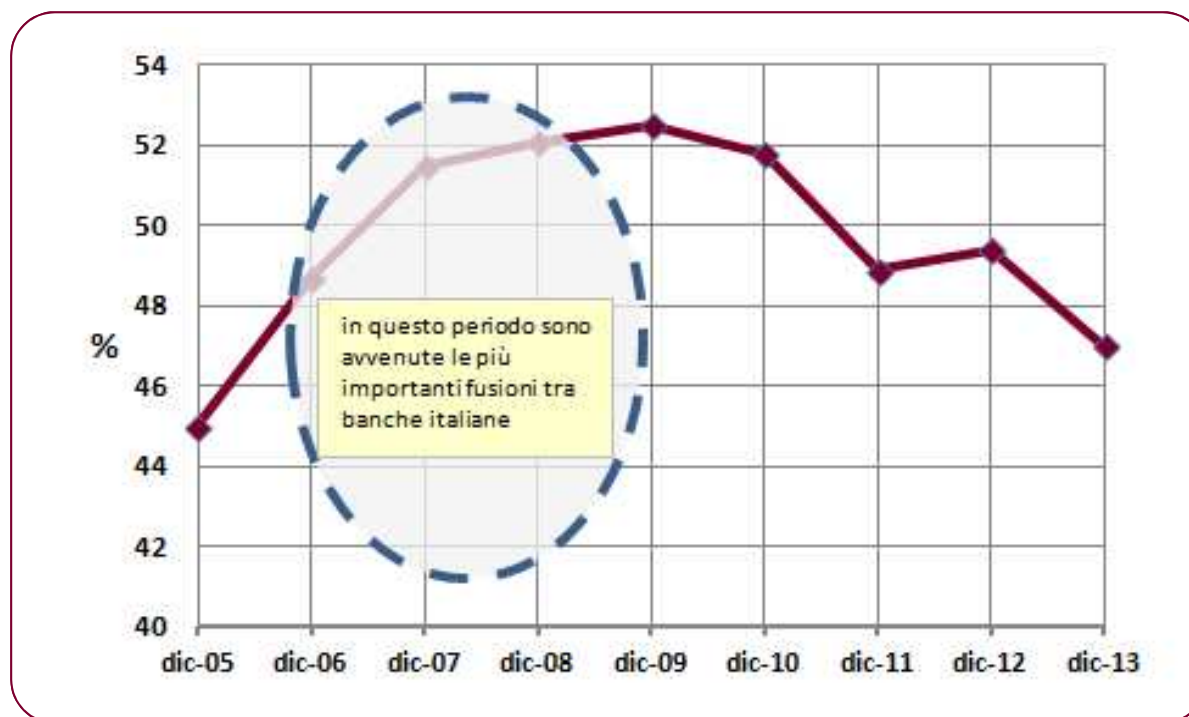
Trend del numero di sportelli[^] in Italia ogni 100.000 abitanti



... un processo di concentrazione in *stand by*, ...



Grado di concentrazione dei primi 5 gruppi bancari italiani (*)



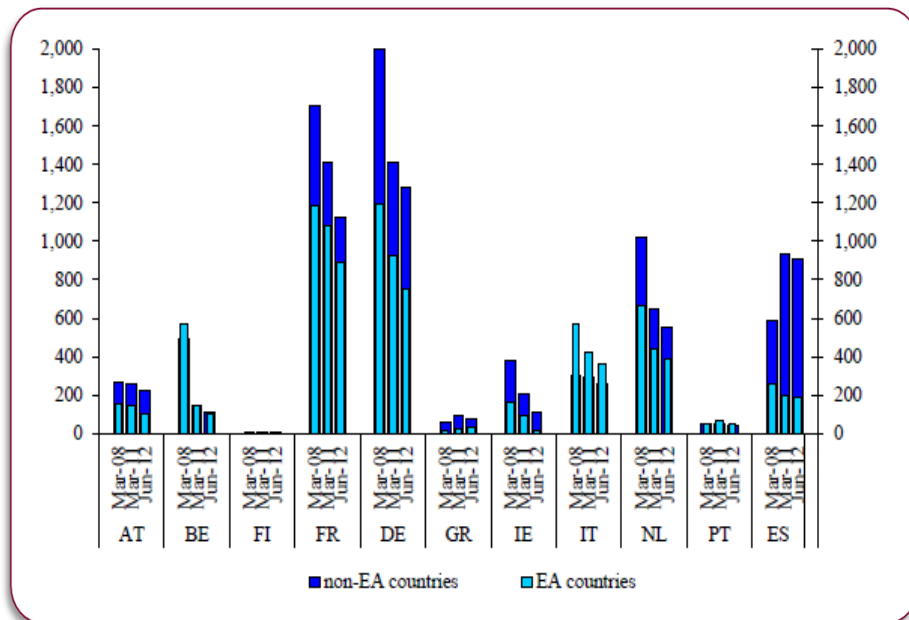
- dic-06 >>> fusioni: Intesa-S. Paolo
dic-07 >>> fusioni: BPU-BLP, BPVN-BPI, Unicredit-Capitalia
dic-08 >>> fusioni: MPS-BAV e ISP-CR Firenze

(*) Quote di mercato sul totale dell'attivo, escluso la componente estera

... e la necessità di razionalizzazione lasciano spazio per nuove aggregazioni

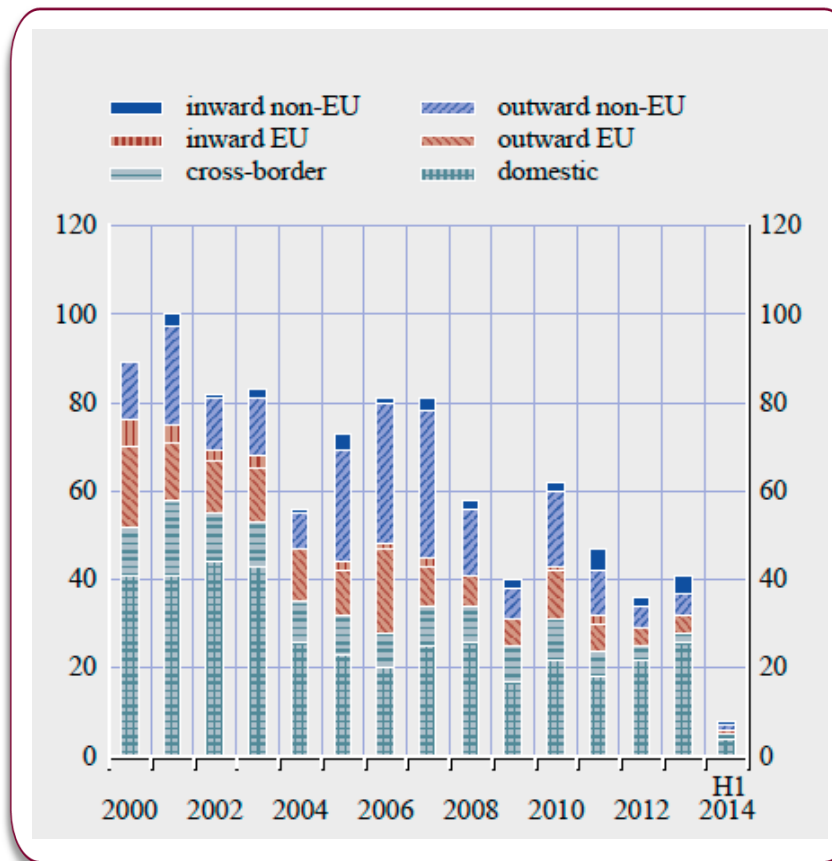


Banche Area Euro: esposizione lorda sull'estero (Mld €)



Fonte: esposizioni consolidate dei sistemi bancari nazionali pubblicati dalla BIS.
 (1) Le esposizioni sono misurate su base consolidata e assegnate al paese di residenza della società madre. I dati sono convertiti in euro al termine del periodo.

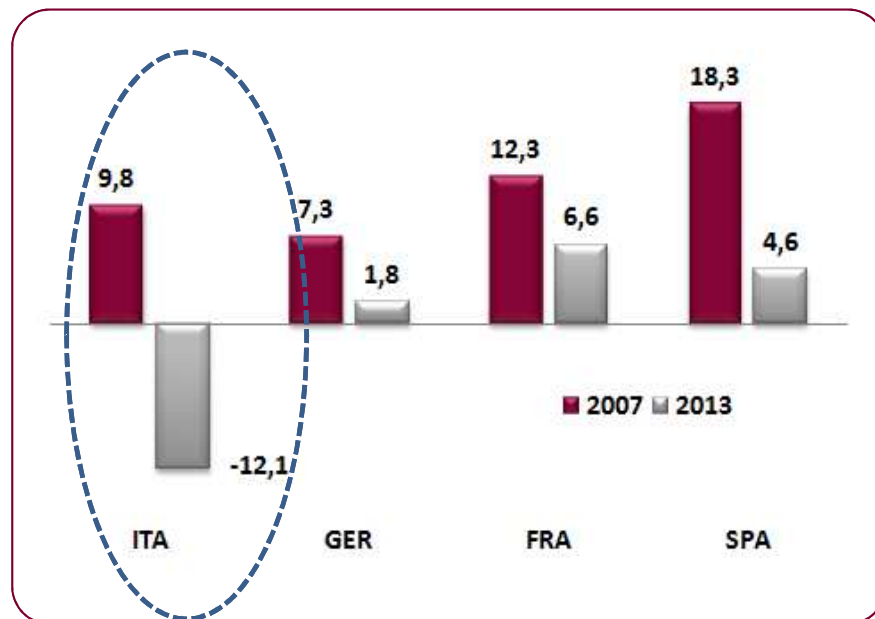
Banche Area Euro: numero operazioni M&A per tipologia



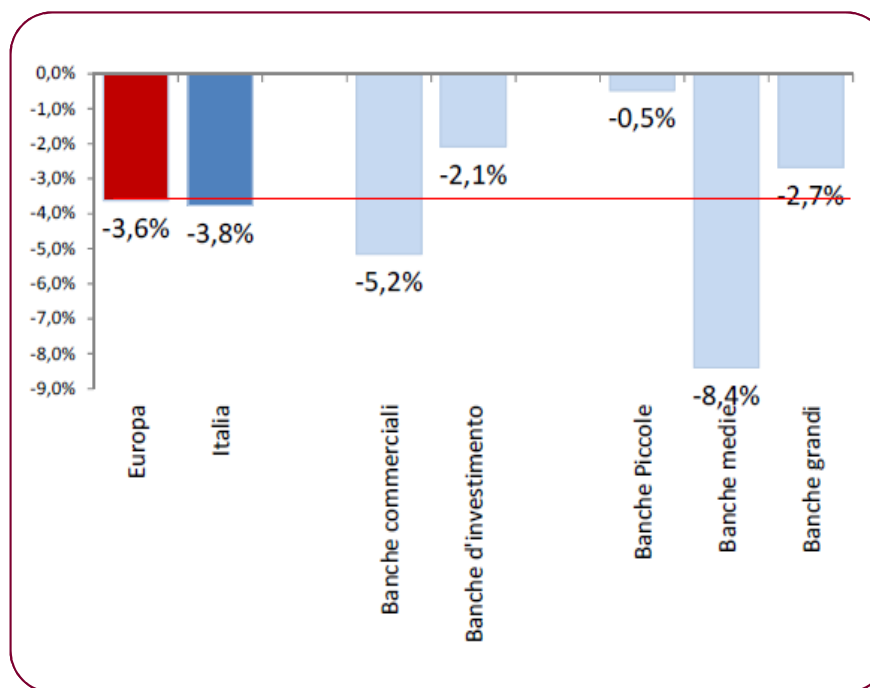
La Profitability in forte contrazione spinge ad una riduzione dei costi ...



ROE – val %



Costi operativi di gestione (var. 2013/2012)



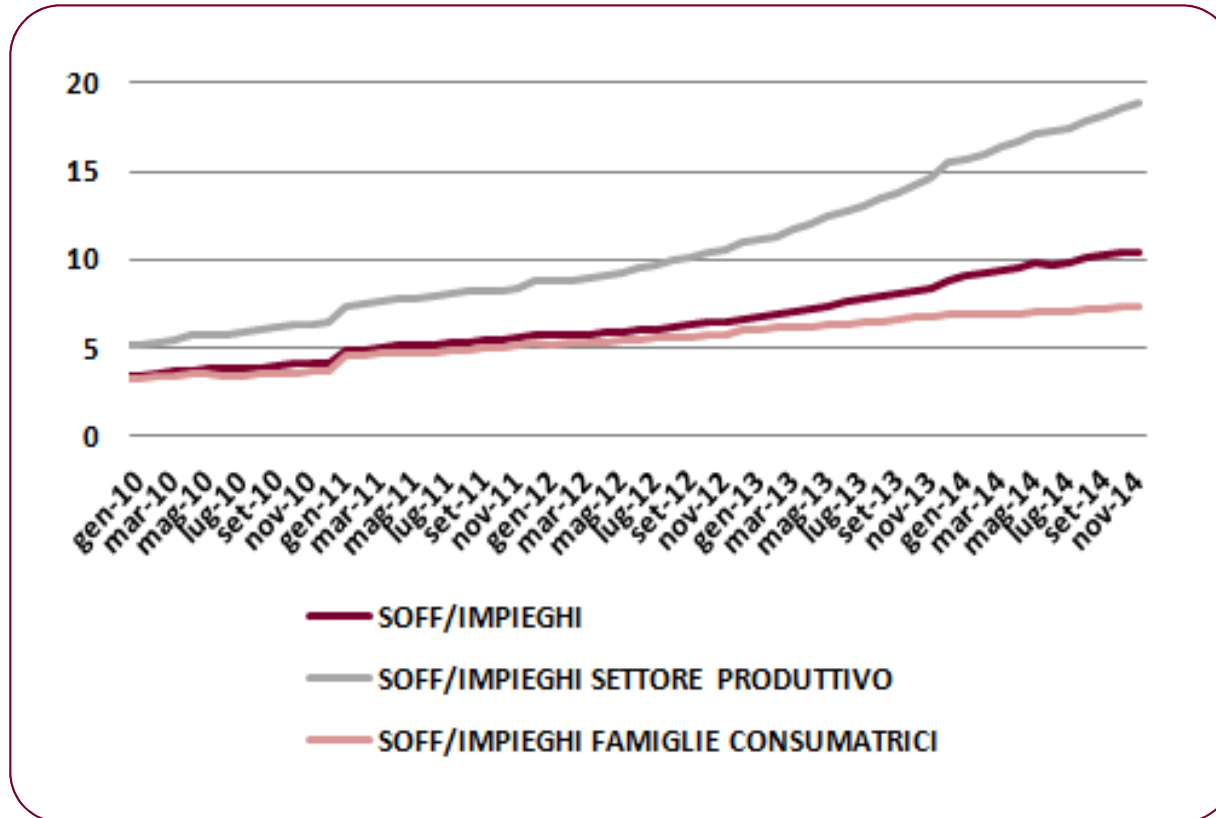
➤ Sul basso livello di profittabilità delle banche italiane impatta sia la crisi economica sia il difficile contesto operativo che richiede l'implementazione di risposte interne ed esterne al sistema.

➤ In calo i costi operativi: tra il 2008 e il 2013 il numero complessivo degli sportelli bancari in Italia è diminuito del 7% ed il numero degli addetti al settore è sceso del 9,6%.

... a fronte di un pesante deterioramento della qualità del credito



Qualità del credito (dati di sistema, rapporto percentuale)



➤ Al livello di sistema l'incidenza delle sofferenze lorde sul totale degli impieghi al settore produttivo è sostanzialmente triplicato rispetto ai valori di fine 2010.

Agenda



- ❑ *L'evoluzione del sistema bancario italiano nel contesto europeo* pag.5
- ❑ *Unione Bancaria, Meccanismo di Vigilanza Unico, Comprehensive Assessment e l'impatto sul sistema italiano* pag. 12
- ❑ *Caratteristiche del sistema bancario e del sistema produttivo italiano e la prociclicità* pag. 21
- ❑ *Verso un nuovo modello di banca* pag. 33
- ❑ *Il Gruppo MPS* pag.43

Il processo verso l'unione bancaria



➤ L'Unione bancaria rappresenta un segnale di **ripresa e continuità del progetto europeo**. Essa si compone di **tre pilastri**:



- ✓ un **meccanismo unico di vigilanza** sulle banche
- ✓ un **unico sistema di risoluzione delle crisi bancarie**,
- ✓ uno **schema integrato di assicurazione dei depositi**.

➤ L'unione bancaria comporterà benefici di ampia portata:

- ✓ la ripresa del **processo di integrazione finanziaria** tra i paesi membri;
- ✓ il **consolidamento transfrontaliero** del sistema bancario,
- ✓ l'aumento del grado di **concorrenza** nel mercato del credito ed una maggiore **efficienza**;
- ✓ uno stimolo potenzialmente **positivo per il sistema produttivo** che potrebbe cercare di allinearsi agli *standard* europei.

Il Meccanismo unico di vigilanza



➤ Il **Meccanismo di vigilanza unico (MUV)** è uno dei *pillar* dell'Unione bancaria e stabilisce un nuovo sistema di supervisione bancaria finalizzato a garantire la stabilità e la sicurezza del sistema bancario europeo. Al fine di armonizzare le procedure utilizzate, l'EBA ha proposto un approccio standardizzato fornendo delle **linee guida** sulle procedure e metodologie per il processo di supervisione e valutazione (*Guidelines for common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process - SREP guidelines*).

➤ Il Muv è entrato in vigore nel mese di novembre, dopo un approfondito e complesso esercizio di valutazione dei bilanci delle maggiori banche dell'area dell'euro (il cosiddetto *comprehensive assessment, CA*). Sarà la Bce a condurre sotto la propria responsabilità la supervisione sulle **120 principali banche dell'area dell'euro** (le cosiddette *significant institutions*, rappresentative dell'**80% delle attività bancarie complessive dell'area**). In Italia le banche entrate in via diretta nel perimetro del MUV sono **13**, sono ancora **550 le istituzioni sotto il controllo di Banca d'Italia** che continuerà ad effettuare la loro supervisione sulla base di *standard* definiti a livello europeo.

➤ L'esercizio di CA condotto sui bilanci delle principali banche dell'area, prevedeva la revisione della qualità degli attivi (*Asset Quality Review, AQR*) e una prova di resistenza (*stress test*), condotta con riferimento a uno scenario di base e ad uno avverso. L'esercizio aveva **tre finalità**: valutare lo stato di salute degli intermediari sulla base di criteri comuni; quantificare le misure di rafforzamento patrimoniale, ove necessarie; diffondere informazioni confrontabili sulle maggiori banche europee.

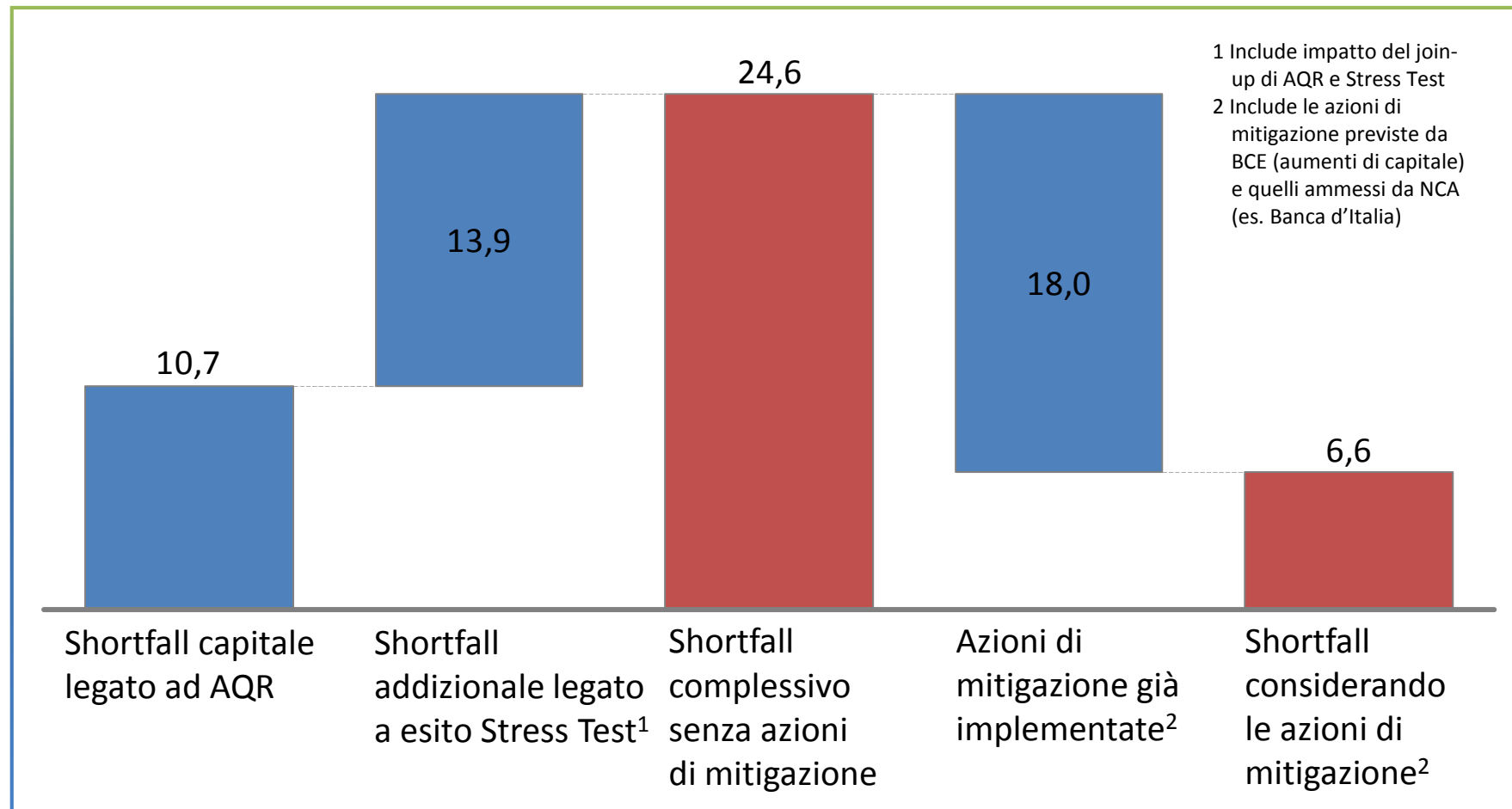
➤ L'AQR si è sostanzialmente concentrato sui crediti, verificando la **classificazione dei prestiti** tra la categoria *in bonis* e quella dei prestiti deteriorati, nonché l'**adeguatezza dei relativi accantonamenti**, tenendo conto della presenza di garanzie reali. In una prima fase, i prestiti sono stati **analizzati individualmente**, su base campionaria, dai gruppi ispettivi della Banca d'Italia. In una seconda, sono state utilizzate **tecniche statistiche per estendere i risultati al complesso dei crediti** da cui le posizioni erano state selezionate. In una terza e ultima fase sono state effettuate **analisi dell'adeguatezza delle rettifiche di valore sulle posizioni in bonis e sulle esposizioni verso la clientela al dettaglio** attraverso l'utilizzo di un apposito modello statistico.

Il Meccanismo unico di vigilanza



- Lo **stress test** è stato condotto sulla base di uno scenario avverso che prevedeva una caduta del Pil italiano dal picco pre-crisi del 12%, molto più elevata di quella della media europea. La **severità della prova** per le banche italiane è stata accentuata dall'ipotesi inclusa nello scenario di un riacutizzarsi delle tensioni sui debiti sovrani.
- Per le banche italiane l'**AQR ha determinato aggiustamenti di valore degli attivi in rapporto agli RWA per 102 pp, contro i 56 pp per le banche del MVU**. Per l'Italia ha pesato soprattutto la valutazione delle esposizioni verso le **PMI**, i cui bilanci mostrano in media **bassa redditività e indebitamento elevato**. **Tutte le banche italiane hanno superato l'AQR, mentre lo stress test ha fatto registrare la necessità di rafforzamenti di capitale**.
- Il MUV è solo il primo passo verso l'Unione bancaria. **Il passo ulteriore sarà, nel 2016, l'avvio del Meccanismo di risoluzione unico, che consentirà una gestione accentrata delle crisi bancarie** e contribuirà, anche attraverso un graduale processo di mutualizzazione delle risorse necessarie per la gestione ordinata delle crisi, a recidere il legame tra le condizioni degli Stati e quelle delle banche.

Lo sforzo delle banche è stato sostanziale. Il C.A. ha dimostrato un buon livello di capitalizzazione del sistema bancario europeo ...



- Quasi il **60%** dello *shortfall* deriva dallo *stress test* ed il suo impatto si riduce del 75% considerando le azioni di mitigazione già implementate.
- **Tutte le banche italiane hanno superato l'AQR**, ma per due di esse lo *stress test* ha fatto registrare la necessità di rafforzare il capitale.

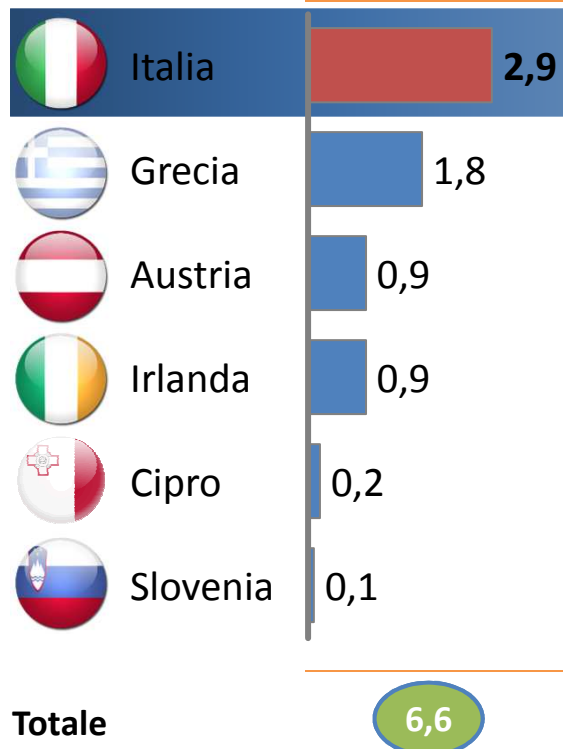
*Indagine conoscitiva del sistema bancario italiano –
Febbraio 2015*

Fonte: BMPS: Strategy Day CA & AQR report, Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria 2/2014

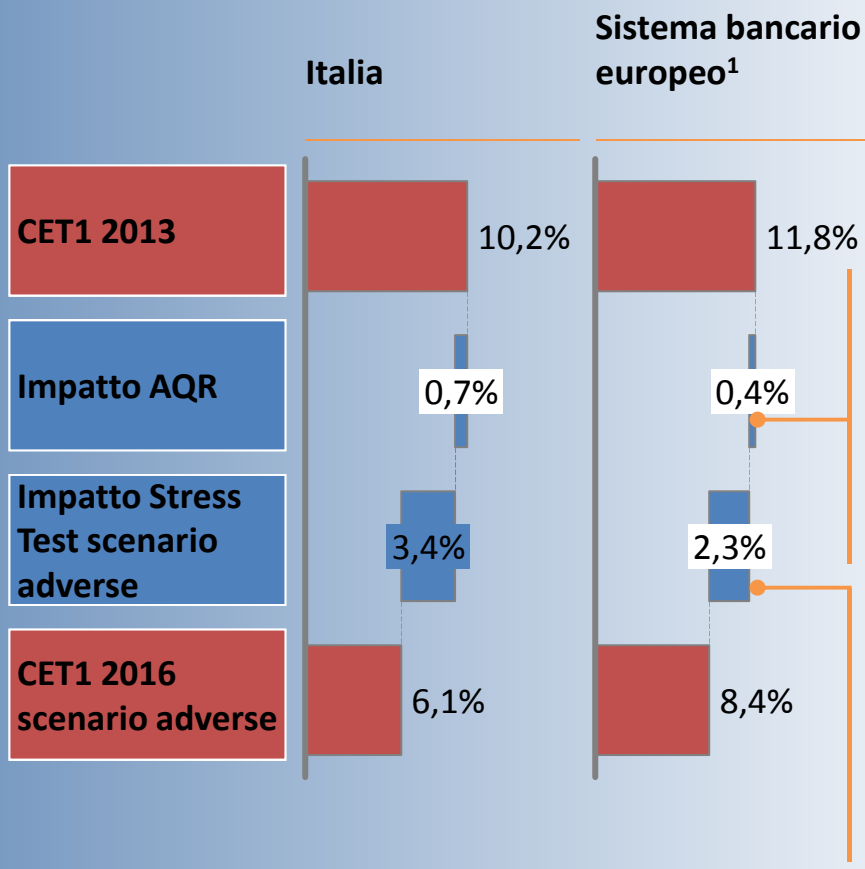
... ma l'impatto sull'Italia è stato significativo: sotto esercizio di stress il sistema italiano evidenzia uno *shortfall* di 2,9 €/mld, pari a ~45% dello *shortfall* complessivo

Shortfall di capitale per Paese

Shortfall di CET1 Miliardi di euro



Impatti superiori alla media dell'SSM sia su AQR che su Stress Test Per cento



Finding AQR su banche italiane pari a €8,2 m.di, pari a ~1/4 dei finding complessivi

Impatto dello Stress Test superiore alla media di sistema

¹ 130 banche soggette al *Comprehensive Assessment*

Gli esiti del CA hanno determinato, applicando criteri più stringenti ad analitici, la riclassificazione in bilancio di posizioni da *bonis* a deteriorate ...



➤ I passaggi di stato sono dipesi sia dalla revisione della stessa definizione di Non Performing Loans (in ottica di armonizzazione sul perimetro europeo) sia alla effettiva analisi delle posizioni

Riclassificazioni prudenziali di posizioni dal portafoglio in bonis al portafoglio delle esposizioni deteriorate									
<i>(miliardi di euro e punti base in termini di RWA)</i>									
BANCHE	Stock	Nuove partite deteriorate						Stock	variazione % sul 2013
	partite deteriorate (fino 2013, definizione nazionale)	parte dovuta a nuova definizione armonizzata	parte dovuta all'analisi degli attivi		totale		partite deteriorate (secondo l'AQR)		
	miliardi	miliardi	punti base	miliardi	punti base	miliardi	punti base	miliardi	
		+7,4%		+10,9%		+18,3%			
Banche MVU	743	55	81	81	120	136	201	879	18,3
Banche italiane	198	0,4	4	18,6	194	19	198	217	9,6

Fonte: Banca d'Italia e BCE, risultati del *comprehensive assessment*.

+0,2% → +9,4% → +9,6%

... e la ri-valutazione dell'intero portafoglio crediti .

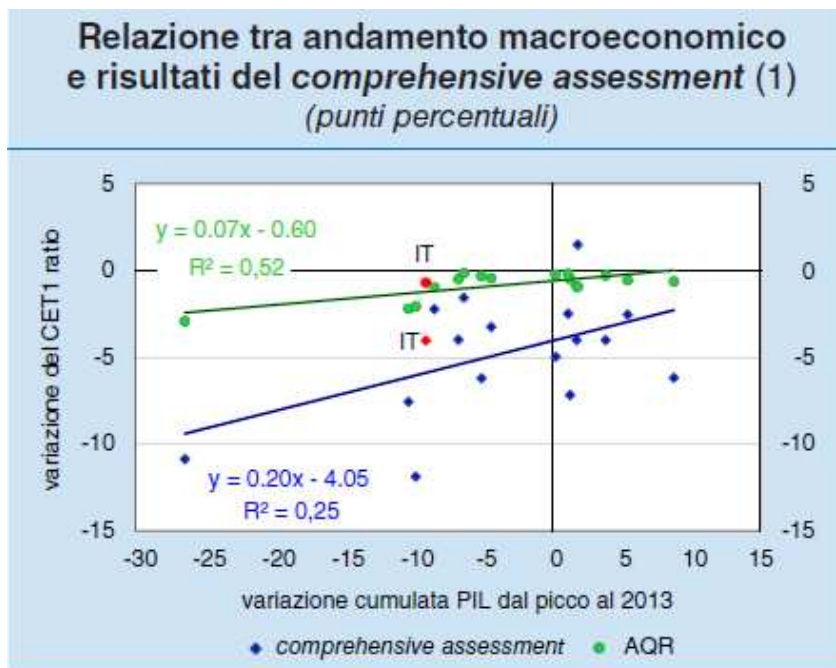
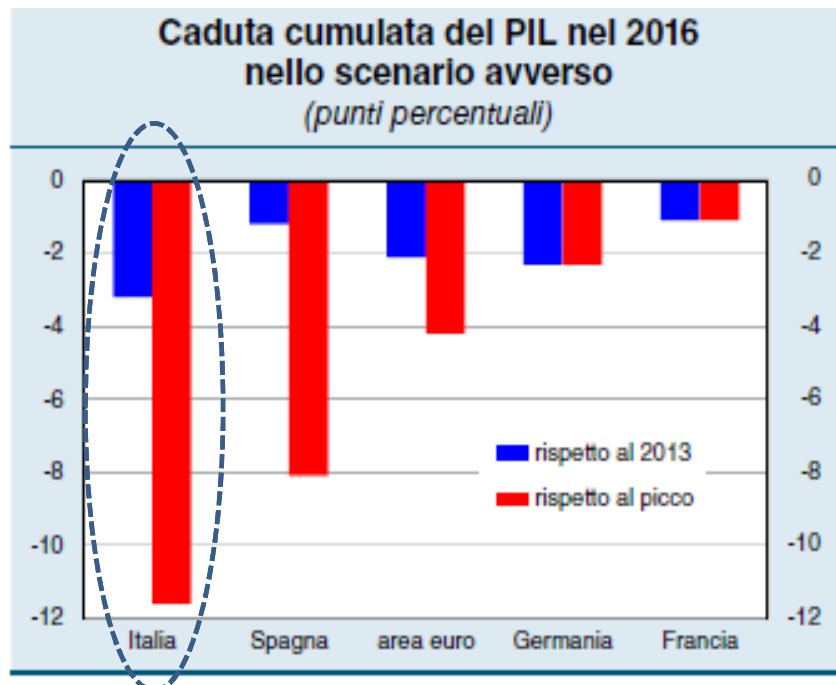


Aggiustamenti di valore a seguito dell'AQR (1)						
(miliardi di euro e punti base)						
VOCI		Banche italiane		Banche MVU		
		miliardi di euro	punti base (RWA)	miliardi di euro	punti base (RWA)	
Aggiustamenti di valore calcolati mediante						
	esame ispettivo di posizioni individuali	(a)	-4,4	-37	-16,4	-19
	proiezione alle posizioni non esaminate	(b)	-3,8	-33	-10,3	-12
	<i>challenger model</i>	(c)	-3,6	-30	-16,2	-19
	Totale aggiustamenti calcolati con metodi statistici	(b)+(c)	-7,4	-63	-26,5	-31
	Totale aggiustamenti su portafolgi creditizi	(d)=(a)+(b)+(c)	-11,8	-100	-43	-51
	Aggiustamenti dovuti esami attivi di livello 3 e CVA	(e)	-0,2	-2	-4,6	-5
	Impatto lordo sul capitale	(f)=(d)+(e)	-12	-102	-47,5	-56
	Effetto fiscale e fattori di mitigazione del rischio	(g)	-3,8	33	13,7	16
	Impatto netto sul capitale	(h)=(f)+(g)	-8,2	-69	-33,8	-41

Fonte: Banca d'Italia e BCE, risultati del *comprehensive assessment*.

(1) Le cifre in punti base sono calcolate rapportando le corrispondenti cifre in miliardi agli attivi ponderati per il rischio rilevati alla fine del 2013. I *credit valuation adjustment* (CVA) sono aggiustamenti al valore di bilancio dei derivati per tener conto della probabilità di inadempimento delle controparti.

Per l'Italia ha pesato anche un'avversa congiuntura economica



Fonte: BCE, risultati del comprehensive assessment, e SNL Financial.
(1) Ciascun punto rappresenta un paese.

➤ Il calo complessivo ipotizzato per il PIL italiano rispetto allo scenario di base è in linea con quello registrato in media dagli altri paesi dell'area dell'euro (6,1 e 6,6 punti percentuali, rispettivamente); ma la caduta cumulata del PIL tra l'anno di picco (il 2007 nel caso italiano) e il 2016 (l'anno finale dello *stress test*) sarebbe per l'Italia di quasi **12 punti percentuali**. Sull'AQR, ha pesato soprattutto il fatto che le metodologie statistiche siano state applicate sulle evidenze dell'ultimo anno con un 2013 risultato di forte contrazione per l'Italia.

➤ La severità della prova per le banche italiane è stata accentuata dall'ipotesi inclusa nello scenario di un **riacutizzarsi delle tensioni sui debiti sovrani**.

Agenda



- ❑ *L'evoluzione del sistema bancario italiano nel contesto europeo* pag. 5
- ❑ *Unione Bancaria, Meccanismo di Vigilanza Unico, Comprehensive Assessment e l'impatto sul sistema italiano* pag. 12
- ❑ *Caratteristiche del sistema bancario e del sistema produttivo italiano e la prociclicità* pag. 21
- ❑ *Verso un nuovo modello di banca* pag. 33
- ❑ *Il Gruppo MPS* pag. 43

Summary

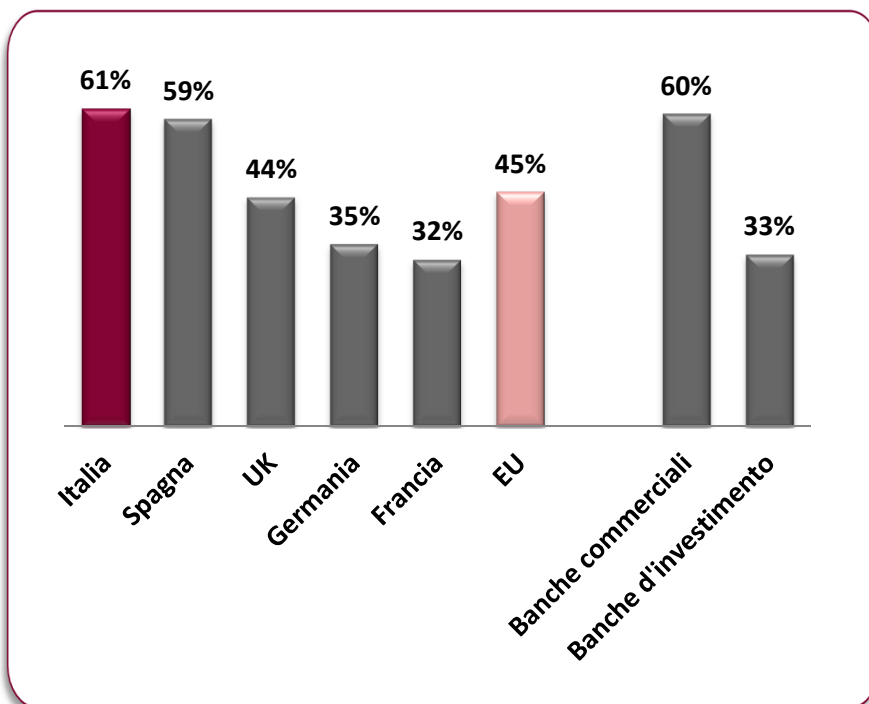


- Con una **struttura produttiva in cui il ruolo della piccola impresa è determinante** (i due terzi dell'occupazione è assorbita dalla micro e piccola impresa), **le banche rivestono un ruolo preminente nel finanziamento delle imprese del nostro Paese: il credito bancario rappresenta infatti ben due terzi dei debiti finanziari complessivi delle aziende**, valore superiore a quello che si riscontra in Germania (50%), in Francia (38% circa) e soprattutto nei paesi anglosassoni dove si attesta intorno al 30%. **Il mercato italiano non conta ancora di fonti rilevanti di finanziamento alternativo**. Il mercato delle obbligazioni così come il mercato azionario rimangono poco sviluppati, mentre l'Italia sconta un ritardo su tutti i segmenti del mercato del capitale di rischio.
- **In un sistema bancocentrico come quello italiano il ruolo degli istituti di credito diviene cruciale per sostenere l'economia**. Un tale legame fra **banche e imprese costituisce un fattore di prociclicità**; il **processo verso una maggiore solidità patrimoniale degli istituti di credito** rischia di tradursi, in un momento di crisi, in **un'ulteriore accentuazione della congiuntura economica negativa**, non avendo le imprese accesso a fonti di finanziamento alternativo. Al contrario di quanto avvenuto ad esempio in Germania e Francia **le aziende italiane non sono riuscite, attraverso il ricorso al mercato dei capitali, a coprire lo *shortfall* di credito bancario**.
- La crisi ha infatti comportato una sensibile riduzione dei flussi netti di impieghi vivi a famiglie e imprese (**-180 Mld di euro**), **ma solo a partire dal 2012**; fino al 2011, infatti, a fronte di una forte contrazione del Pil, questi crescevano **di oltre 100 miliardi confermando come il sistema bancario italiano abbia continuato a sostenere l'economia**.
- **Stimolare il settore produttivo ad intraprendere un processo virtuoso** che accompagni l'aggiustamento verso una maggiore solidità intrapreso dal sistema bancario rimane una priorità. Una **maggiore trasparenza e capitalizzazione del sistema produttivo** consentirebbe al sistema finanziario di avere **minori necessità di accantonare capitale** a fronte di un **attivo giudicato meno rischioso**, con conseguente **aumento delle risorse disponibili da impiegare nel sistema**. Come emerge dai dati, **le micro e le piccole imprese risultano infatti più indebitate rispetto alle imprese di medie – grandi dimensioni**, con un **capitale molto spesso insufficiente** e senza un bilancio certificato da poter valutare.

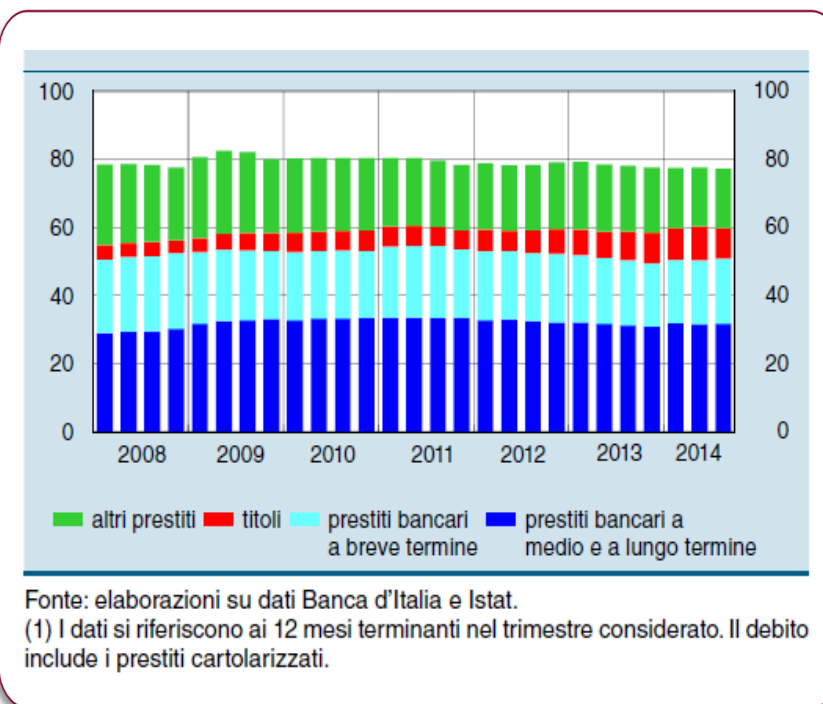
Il sistema bancario rimane la principale fonte di finanziamento per le imprese.



Impieghi a clientela non bancaria sul totale (2013)



Debito delle imprese in Italia (dati trimestrali, in % del Pil)



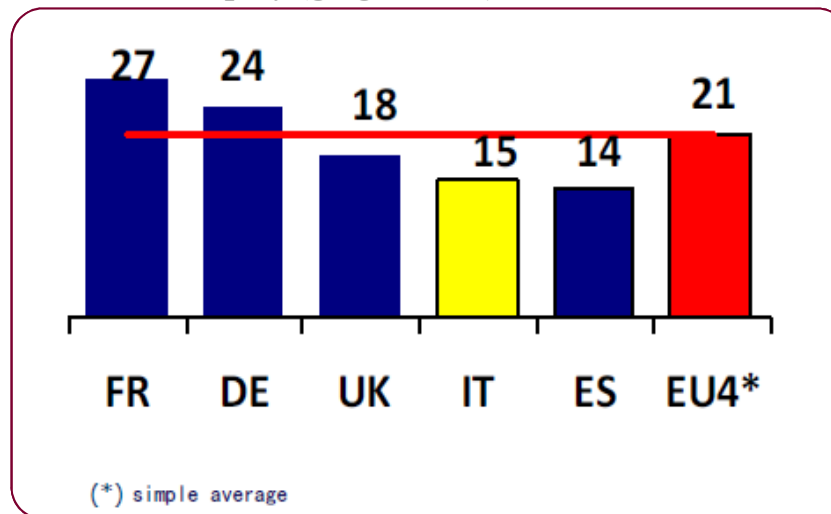
➤ L'elevato grado di esposizione verso il segmento delle imprese, soprattutto PMI, testimonia il supporto, più importante che altrove, che le banche italiane forniscono all'economia.

La quota di prestiti ai privati/totale attivo è superiore del 20% alla media europea ...

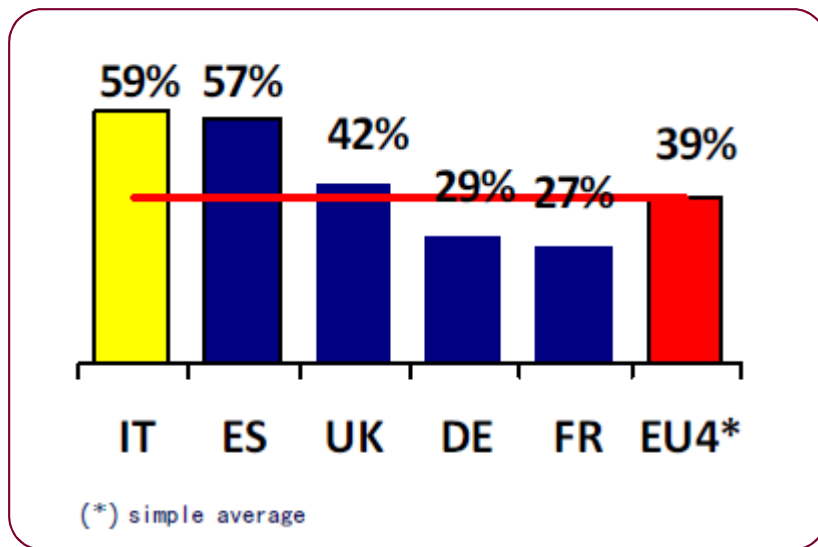


- Le banche italiane hanno sempre adottato un modello di *business* orientato all'intermediazione tradizionale con un'esposizione limitata ai rischi di mercato.
- Il sistema bancario del Bel Paese presenta una bassa leva finanziaria ed elevata raccolta diretta.

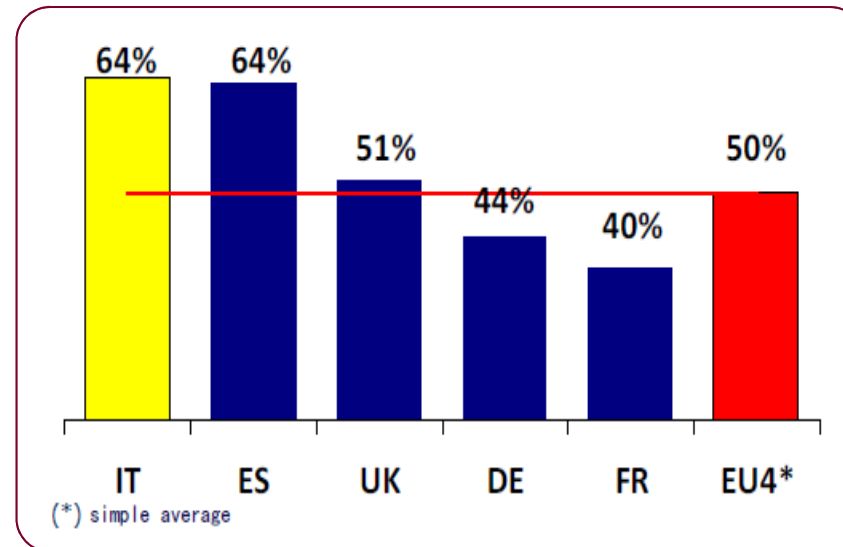
Total assets / equity (giugno 2014)



Prestiti ai privati / total assets (giugno 2014)



Raccolta diretta / Totale passività (giugno 2014)



... all'interno di un contesto produttivo dove prevale la piccola e micro azienda sottocapitalizzata ...



- Secondo l'Istat, nel 2012, il numero di imprese con un unico dipendente era di 2,65 Mln (circa il **60% del totale delle imprese**).
- I **2/3 dell'occupazione è assorbita dalla micro e piccola impresa**.
- E' soprattutto il centro sud ad avere un elevata incidenza della micro-impresa.

Settore di attività e dimensioni prevalenti delle imprese nelle regioni rispetto alla media nazionale (2011)

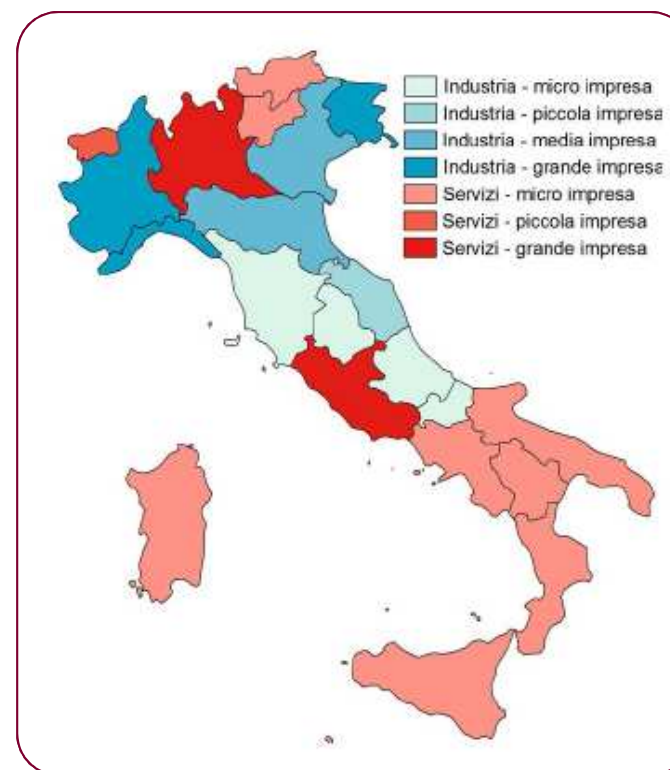
Imprese e addetti per classi di addetti e settore di attività economica – Anno 2012 (valori assoluti)

CLASSI DI ADDETTI (a)	ATTIVITA' ECONOMICHE (b)								Totale	
	Industria in senso stretto		Costruzioni		Commercio, trasporti e alberghi		Altri servizi		Imprese	Addetti
	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti		
1	152.737	138.812	338.537	310.115	826.474	802.639	1.335.131	1.227.850	2.652.879	2.479.417
2-9	209.328	838.297	210.172	714.598	705.317	2.372.807	452.034	1.398.252	1.576.851	5.323.954
10-19	43.578	581.923	17.085	220.378	49.270	636.423	24.268	317.062	134.201	1.755.786
20-49	21.317	640.997	5.302	153.087	15.933	466.264	10.761	324.886	53.313	1.585.234
50-249	9.282	903.396	1.237	105.835	5.160	487.621	5.927	592.100	21.606	2.088.952
250 e più	1.408	1.046.703	79	49.154	892	1.063.502	1.223	1.329.509	3.602	3.488.868
Totale	437.650	4.150.128	572.412	1.553.165	1.603.046	5.829.256	1.829.344	5.189.660	4.442.452	16.722.210

Fonte: Istat, Registro Statistico delle Imprese Attive (Asie)

(a) Poiché il numero degli addetti di un'impresa è calcolato come media annua, la classe dimensionale '1' comprende le unità con in media fino a 1,49 addetti; la classe '2-9' comprende quelle con addetti da 1,50 a 9,49, e così via.

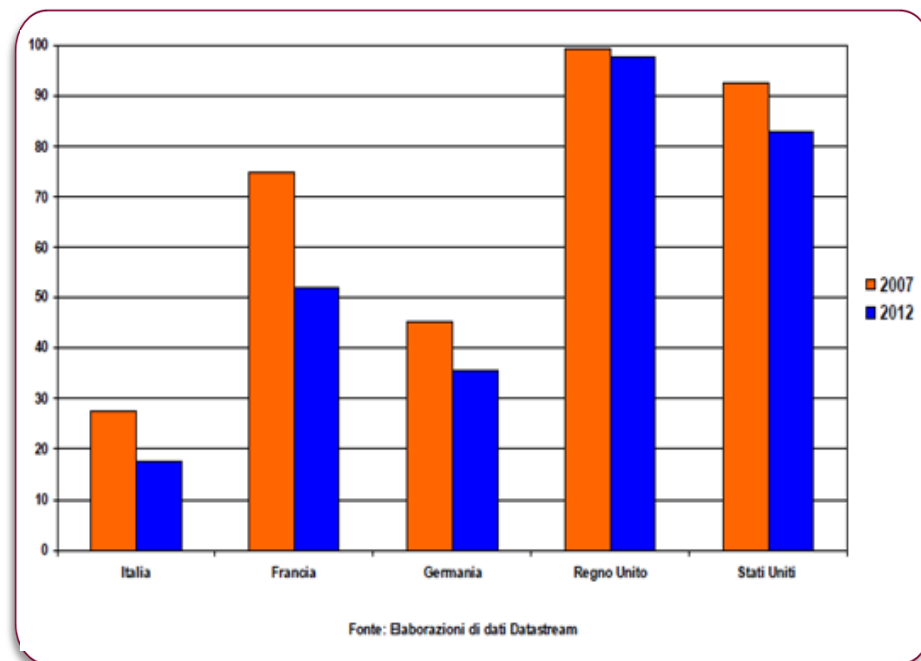
(b) in ATECO 2007 e relativo campo di osservazione. Secondo tale classificazione **Industria in senso stretto** comprende le sezioni di attività economica 'B' (Estrazione di minerali da cave e miniere), 'C' (Attività manifatturiere), 'D' (Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata) ed 'E' (Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento); **Costruzioni** comprende la sezione di attività economica 'F' (Costruzioni); **Commercio, trasporti e alberghi** comprende le sezioni di attività economica 'G' (Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli), 'H' (Trasporto e magazzinaggio) ed 'I' (Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione); **Altri servizi** comprende le sezioni di attività economica 'J' (Servizi di informazione e comunicazione), 'K' (Attività finanziarie e assicurative), 'L' (Attività immobiliari), 'M' (Attività professionali, scientifiche e tecniche), 'N' (Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese), 'P' (Istruzione), 'Q' (Sanità e assistenza sociale), 'R' (Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento) e 'S' (Altre attività di servizi).



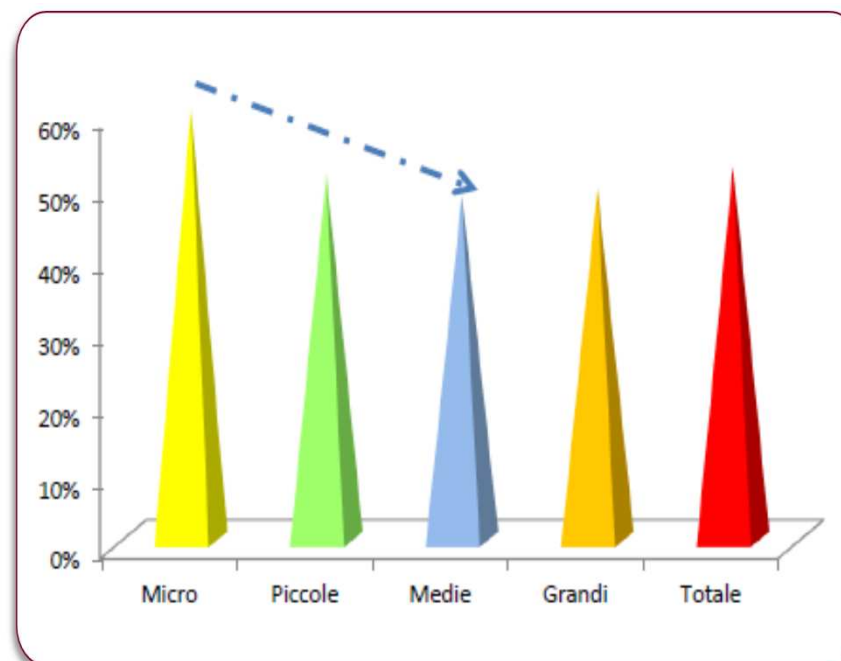
... che difficilmente accede a forme di finanziamento alternativo ...



Capitalizzazione di borsa delle società non finanziarie (2012, % sul Pil)



Il leverage finanziario delle imprese italiane per categoria dimensionale



- Delle società non finanziarie italiane, **nel 2012, erano quotate solo 230 imprese** (contro le 700 di Francia e Germania); l'impresa mediana **capitalizzava circa 90 Mln di euro, il doppio rispetto a Francia e Germania.**
- Il valore di mercato complessivo delle società non finanziarie quotate è inferiore **al 20% del Pil, contro il 75% ed il 45% rispettivamente di Francia e Germania.**
- Le micro e le piccole imprese risultano **più indebitate rispetto alle imprese di medie – grandi dimensioni.** Una priorità è quella di innalzare il livello di patrimonializzazione.

... e la cui gestione potrebbe migliorare con l'ingresso di azionisti stranieri ...



Quota di imprese a proprietà e gestione familiare (%)

	imprese di proprietà familiare	solo imprese familiari:	
		CEO di famiglia	management di famiglia
Francia	80,0	62,2	25,8
Germania	89,8	84,5	28,0
Italia	85,6	83,9	66,3
Spagna	83,0	79,6	35,5
Regno Unito	80,5	70,8	10,4

Fonte: Bugamelli, Cannari, Lotti e Magri (2012).
 Note: "management di famiglia" è una variabile dummy eguale a 1 se il management dell'impresa familiare è costituito per intero da membri della famiglia proprietaria.

Quota di imprese per tipo di pratica manageriale (%)

	gestione accentrata			remunerazione basata su performance		
	tutte le imprese	solo imprese familiari	solo imprese con management di famiglia	tutte le imprese	solo imprese familiari	solo imprese con management di famiglia
Francia	77,5	79,7	83,4	45,0	43,1	33,4
Germania	70,5	74,4	90,2	48,9	46,9	31,5
Italia	84,9	87,0	91,3	16,4	15,2	10,7
Spagna	61,4	67,0	79,8	24,8	23,3	13,5
Regno Unito	62,7	66,4	78,4	47,3	44,9	39,8

Fonte: Bugamelli, Cannari, Lotti e Magri (2012).

- Cresce il peso degli azionisti stranieri nelle imprese italiane: nell'anno conclusosi a giugno 2013, le quote di spa in mano a soggetti esteri è aumentato di 30,9 (+10,3%) Mld da 301,4 miliardi a 332,4 miliardi.
- **In Italia la gestione delle imprese è molto accentrata:** quasi il 70% delle aziende familiari ha il *management* di famiglia rispetto al 28% della Germania e il 26% della Francia. In Italia solo il 16% di tutte le imprese **remunera i dirigenti in base al raggiungimento degli obiettivi** e ben **9 imprese su 10 a proprietà e gestione completamente familiare dichiarano di avere una gestione centralizzata**. Tutto questo si riflette sia **sull'attività innovativa** sia **sull'attività di esportazione** verso i mercati emergenti più dinamici: a parità di altre condizioni, entrambe sono meno intense laddove prevalgono modelli gestionali più accentrati e tradizionali e un *management* legato alla famiglia proprietaria da vincoli di parentela.

... spesso “scoraggiati” dai ritardi italiani



✓ Reform making it easier to do business ✗ Change making it more difficult to do business

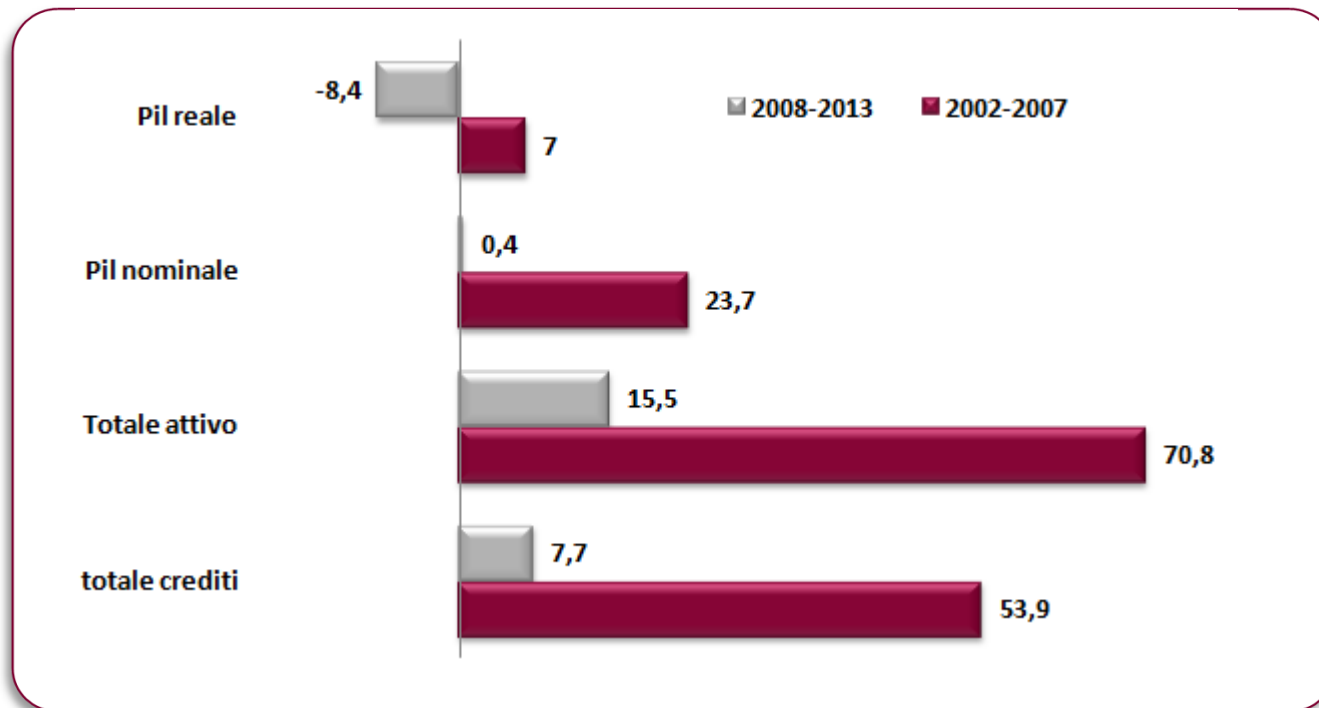
ITALY		OECD high income		GNI per capita (US\$)	
Ease of doing business rank (1-189)		56	Overall distance to frontier (DTF) score (0-100)	68.48	34,400
				Population (m)	59.8
✓ Starting a business (rank)	46	Registering property (rank)	41	Trading across borders (rank)	37
DTF score for starting a business (0-100)	91.22	DTF score for registering property (0-100)	79.44	DTF score for trading across borders (0-100)	83.44
Procedures (number)	5	Procedures (number)	4	Documents to export (number)	3
Time (days)	5	Time (days)	16	Time to export (days)	19
Cost (% of income per capita)	14.1	Cost (% of property value)	4.4	Cost to export (US\$ per container)	1,195
Minimum capital (% of income per capita)	0.0			Documents to import (number)	3
		Getting credit (rank)	89	Time to import (days)	18
Dealing with construction permits (rank)	116	DTF score for getting credit (0-100)	45.00	Cost to import (US\$ per container)	1,145
DTF score for dealing with construction permits (0-100)	67.35	Strength of legal rights index (0-12)	2	Enforcing contracts (rank)	147
Procedures (number)	10	Depth of credit information index (0-8)	7	DTF score for enforcing contracts (0-100)	45.61
Time (days)	233	Credit bureau coverage (% of adults)	100.0	Procedures (number)	37
Cost (% of warehouse value)	3.7	Credit registry coverage (% of adults)	24.6	Time (days)	1,185
		Protecting minority investors (rank)	21	Cost (% of claim)	23.1
Getting electricity (rank)	102	DTF score for protecting minority investors (0-100)	66.67	Resolving insolvency (rank)	29
DTF score for getting electricity (0-100)	72.65	Extent of conflict of interest regulation index (0-10)	6.0	DTF score for resolving insolvency (0-100)	71.29
Procedures (number)	5	Extent of shareholder governance index (0-10)	7.3	Time (years)	1.8
Time (days)	124	Strength of minority investor protection index (0-10)	6.7	Cost (% of estate)	22
Cost (% of income per capita)	212.6	Paying taxes (rank)	141	Recovery rate (cents on the dollar)	62.8
		DTF score for paying taxes (0-100)	62.13	Strength of insolvency framework index (0-16)	12
		Payments (number per year)	15		
		Time (hours per year)	269		
		Total tax rate (% of profit)	65.4		

GERMANY		OECD high income		GNI per capita (US\$)	
Ease of doing business rank (1-189)		14	Overall distance to frontier (DTF) score (0-100)	79.73	46,100
				Population (m)	80.6
✗ Starting a business (rank)	114	✗ Registering property (rank)	89	Trading across borders (rank)	18
DTF score for starting a business (0-100)	81.38	DTF score for registering property (0-100)	67.78	DTF score for trading across borders (0-100)	87.67
Procedures (number)	9	Procedures (number)	5	Documents to export (number)	4
Time (days)	14.5	Time (days)	40	Time to export (days)	9
Cost (% of income per capita)	8.8	Cost (% of property value)	6.7	Cost to export (US\$ per container)	1,015
Minimum capital (% of income per capita)	35.8			Documents to import (number)	4
		Getting credit (rank)	23	Time to import (days)	7
Dealing with construction permits (rank)	8	DTF score for getting credit (0-100)	70.00	Cost to import (US\$ per container)	1,050
DTF score for dealing with construction permits (0-100)	87.42	Strength of legal rights index (0-12)	6	Enforcing contracts (rank)	13
Procedures (number)	8	Depth of credit information index (0-8)	8	DTF score for enforcing contracts (0-100)	76.74
Time (days)	96	Credit bureau coverage (% of adults)	100.0	Procedures (number)	31
Cost (% of warehouse value)	1.1	Credit registry coverage (% of adults)	1.3	Time (days)	394
		Protecting minority investors (rank)	51	Cost (% of claim)	14.4
Getting electricity (rank)	3	DTF score for protecting minority investors (0-100)	59.17	Resolving insolvency (rank)	3
DTF score for getting electricity (0-100)	98.37	Extent of conflict of interest regulation index (0-10)	5.0	DTF score for resolving insolvency (0-100)	91.78
Procedures (number)	3	Extent of shareholder governance index (0-10)	6.8	Time (years)	1.2
Time (days)	28	Strength of minority investor protection index (0-10)	5.9	Cost (% of estate)	8
Cost (% of income per capita)	44.4	Paying taxes (rank)	68	Recovery rate (cents on the dollar)	83.4
		DTF score for paying taxes (0-100)	77.02	Strength of insolvency framework index (0-16)	15
		Payments (number per year)	9		
		Time (hours per year)	218		
		Total tax rate (% of profit)	48.8		

Durante il periodo di crisi, il sistema bancario ha continuato a dare il proprio sostegno economia.



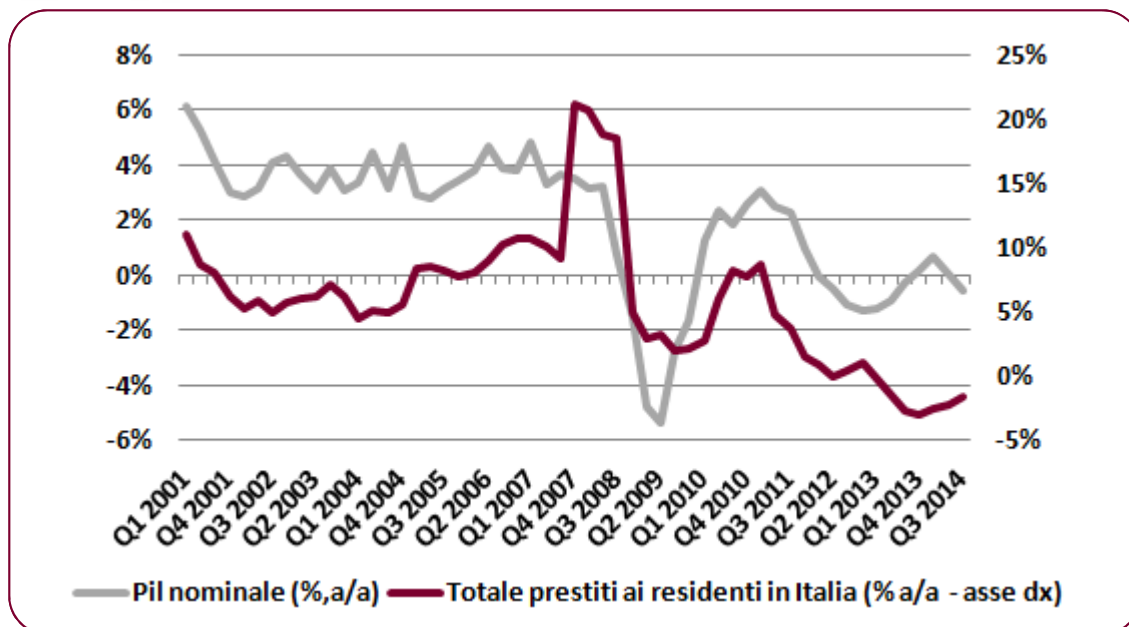
Attività bancarie e crescita economica (tassi di crescita % nel periodo)



Il peculiare rapporto banca-impresa del sistema italiano costituisce tuttavia un fattore di prociclicità ...



Prestiti e ciclo economico in Italia



➤ La dinamica del credito è inevitabilmente correlata con il ciclo economico. L'analisi storica indica l'esistenza di un *lag* temporale tra la ripresa dell'attività produttiva ed il recupero del credito alle imprese.

➤ Infatti, analizzando i dati in termini deflazionati, i prestiti alle società non finanziarie seguono con un ritardo di **tre trimestri** i punti di svolta del Pil.

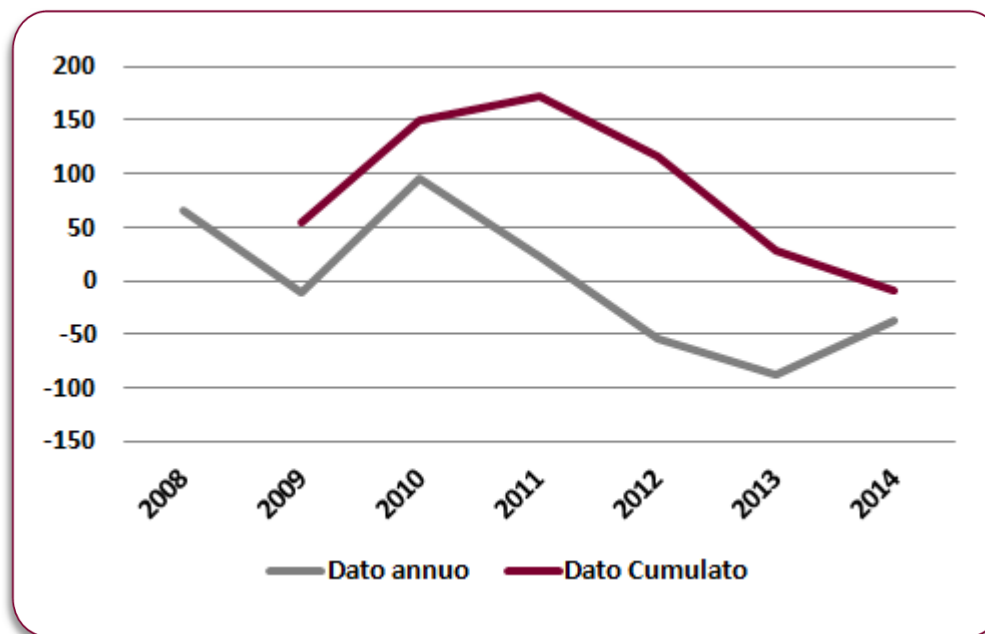
Analisi correlazione Pil-prestiti al settore privato in Area Euro, 1990-2013

Variabile	Tasso di crescita medio annuo	Deviazione standard rispetto al PIL in termini reali	Correlazione con il PIL in termini reali		Anticipo/ritardo (+/-) del punto di svolta rispetto al PIL in termini reali (trimestri)
			Correlazione massima (percentuale)	Anticipo/ritardo (+/-) (trimestri)	
PIL in termini reali	1,6	1,9			
Prestiti reali alle società non finanziarie	4,0	2,3	70	-3	-3
Prestiti reali alle famiglie	4,6	1,4	62	0	+2

... e permanendo le oggettive difficoltà che le banche hanno a mantenere i livelli dei flussi di impieghi vivi ...



Italia: Flussi netti in Mld euro su impieghi vivi famiglie e SNF

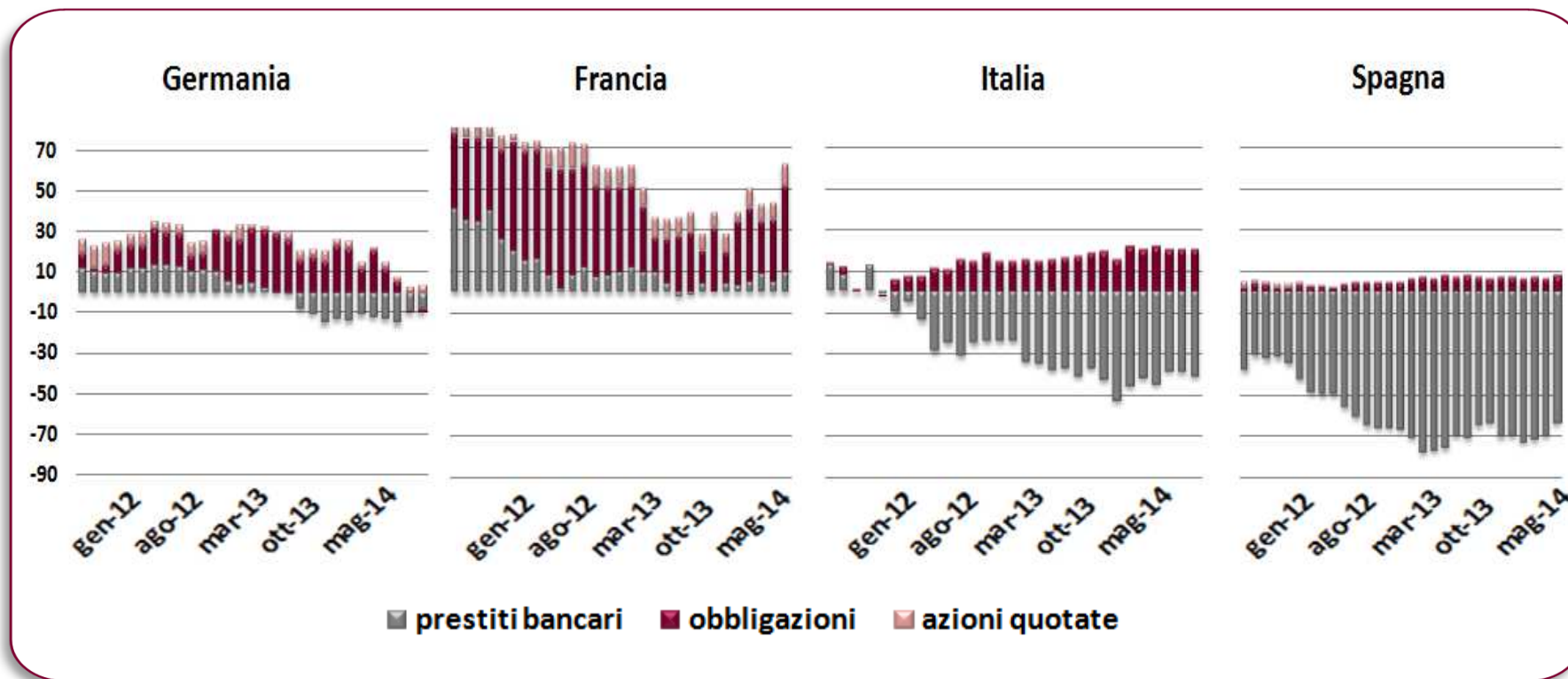


➤ Malgrado la crisi e le ripercussioni che questa ha avuto sul sistema finanziario, in **Italia la dimensione del credito bancario nei confronti della clientela non finanziaria è comunque superiore alla media Europea.**

... si avrebbero ripercussioni sul sistema produttivo data l'insufficienza di fonti alternative di finanziamento



Emissioni nette di società non finanziarie (Mld € e somma mobile sui 12 mesi)



Agenda



- ❑ *L'evoluzione del sistema bancario italiano nel contesto europeo* pag.5
- ❑ *Unione Bancaria, Meccanismo di Vigilanza Unico, Comprehensive Assessment e l'impatto sul sistema italiano* pag. 12
- ❑ *Caratteristiche del sistema bancario e del sistema produttivo italiano e la prociclicità* pag. 21
- ❑ *Verso un nuovo modello di banca* pag. 33
- ❑ *Il Gruppo MPS* pag.43

Summary



- In un tale contesto, **una revisione del modello di business risulta inevitabile**: gli istituti dovranno fornire maggiori e migliori **servizi**, offrire una **consulenza per l'accesso ai mercati finanziari**, **rivitalizzare mercati alternativi** (es. cartolarizzazioni) ed essere l'interlocutore finanziario di riferimento (**quasiazionista**) per la controparte. La banca del futuro non potrà più puntare su prodotti e tecniche di *pricing* ma dovrà **ruotare intorno al cliente**. La banca dovrà essere in grado di gestire i *Big Data* acquisiti, per implementare il *customer relationship management* e **costruire un'offerta di servizi/prodotti "tailor made"**. Le nuove piattaforme dovranno essere in grado di **processare in tempo reale ed archiviare un'immensa mole di dati** che non giungerà solo dalla clientela "umana" ma anche **dall'Internet of Things**, in modo da utilizzare le informazioni disponibili per **"creare nuovi bisogni"** ed orientare le scelte del cliente.
- **L'investimento in tecnologia sarà cruciale** ma dovrà essere **associato ad un cambiamento del modello organizzativo interno basato sulle competenze e non sulle gerarchie**. Il canale distributivo sarà solo un mezzo per raggiungere e soddisfare i mutati bisogni del cliente. Cruciale sarà invece individuare la linea di business strategica su cui specializzarsi allo scopo di divenire, per quella tipologia di servizio, il miglior player sul mercato costruendo così una **posizione di nicchia**. La **banca dovrà offrire servizi e spetterà al cliente ricomporre l'offerta in maniera ottimale**.
- Per le banche *retail* italiane si prospetta quindi un profondo cambiamento con **una crescita sostenuta dell'operatività attraverso canali digitali ed una drastica riduzione del numero delle filiali**. Secondo uno studio del FMI sarebbero proprio le banche tedesche e le banche italiane ad avere necessità di una maggiore trasformazione del loro modello di business.
- **In Italia la disintermediazione è in atto, ma i progressi sono ancora modesti con ritardi per quanto riguarda il ricorso al capitale di rischio**. Gli ammontari del Programma minibond (8 Mld collocati a settembre 2014) rimangono ancora piccoli in un confronto internazionale e l'accesso a tale mercato è prevalentemente uno strumento per imprese medio-grandi, sia per i costi ma anche per una diffusa sottopatrimonializzazione delle imprese. Il mercato AIM (Mercato Alternativo del Capitale) non è ancora decollato (solo 49 le società quotate per un totale di 1,73 Mld) ed il *crowdfunding* a maggio 2014 ha finanziato progetti per complessivi 30 Mln €, un ammontare esiguo paragonato ai 5 Mld \$ raccolti solo nel 2013 a livello mondiale. Anche nel *Private Equity* (PE) i ritardi sono evidenti: relativamente al solo comparto assicurativo nel periodo intercorrente tra il 2007 e il 2012, le compagnie assicurative italiane hanno investito nel PE 773 Mln €, rispetto ai 8,8 Mld e ai 5 Mld dei comparables francesi e inglesi nello stesso periodo.
- **Un sistema finanziario con difficoltà ad intermediare ha sicuramente contribuito ad accrescere il ruolo dello *shadow banking*** che costituisce ormai circa un quarto dell'intermediazione finanziaria mondiale. Secondo il *Financial Stability Board*, in USA, Euro Area e UK il fenomeno presenta le dimensioni più consistenti.

Sarà inevitabile una revisione del modello di business ...



Sviluppo di strumenti tradizionali:

- ✓ Quotazione in borsa.
- ✓ *Bond e securities*.
- ✓ Cartolarizzazioni (*securitizations*).
- ✓ *Private Equity*.
- ✓ *Venture Capital*.



- **Disintermediazione.**
- **Maggiori servizi.**
- **Consulenza per l'accesso ai mercati finanziari.**
- **Rivitalizzazione di mercati alternativi** (es. cartolarizzazioni).

Utilizzo di strumenti innovativi

- ✓ Prestiti Obbligazionari di medio-piccole dimensioni ("*Minibond*").
- ✓ Bond di Distretto.
- ✓ *Private Placement* (titoli di debito di medio-grandi dimensioni).
- ✓ Strumenti *semi equity*:
 - prestiti partecipativi
 - prestiti mezzanini
- ✓ Obbligazioni di Progetto (*Project Bond*).



- La banche "di riferimento" divengono **l'interlocutore finanziario di riferimento** (quasi azionista).

- All'impresa è richiesto un maggiore impegno in termini di **trasparenza**.

... che sfruttando la digitalizzazione ...



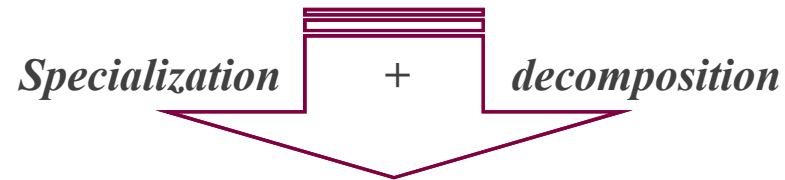
▪ La rivoluzione tecnologica e culturale, la forte spinta alla disintermediazione e la necessità di sopravvivere in presenza di una maggiore concorrenza costringeranno le banche a rivedere il loro modello organizzativo e di business. Queste le principali tendenze future:

- ✓ **Ulteriore e necessaria riduzione dei costi.** Secondo uno studio condotto da *Bain & Company* la concorrenza di *PayPal*, *Google Wallet* ed altre aziende che offrono servizi di pagamento costringeranno **le banche a ridurre di almeno il 30% le loro filiali e comprimere i costi** in modo massiccio **per poter restare in vita e tornare a fare utile.**
- ✓ **Centralità del cliente.** La banca del futuro non potrà più puntare su prodotti e tecniche di *pricing* ma dovrà ruotare intorno al cliente fornendo servizi efficienti. Questo quello che emerge da una *survey* di *PwC* condotta su 560 clienti *executive* su 17 paesi, con **il 75% del campione che ha già iniziato ad investire in tale ambito.**
- ✓ **Sensibile investimento in nuove tecnologie** per innovare **sistemi di pagamento** e soprattutto gestire di **banche dati complesse** (*Big Data*), cruciali per sviluppare il *customer relationship management* (*CRM*).
- ✓ **Diversa struttura organizzativa e ripensamento del modo di fare business** al fine di soddisfare le esigenze del cliente e fidelizzarlo. L'investimento in nuova tecnologia, infatti, rischia di rivelarsi un dispendio inutile di risorse finanziarie, se non associato a tale tipo di cambiamento. Sarà centrale **rivedere il modello organizzativo interno** alla luce del grande **cambiamento culturale**. Secondo uno studio condotto da *KPMG* il nuovo modello dovrà prevedere una **condivisione aperta delle informazioni e della conoscenza** e una propensione alla sperimentazione, nonché un coinvolgimento diffuso delle risorse che comporti lo sviluppo di un **sistema di comunicazione orizzontale basato sulle competenze e non sulle gerarchie.**
- ✓ Grossi incentivi in favore della **segmentazione di mercato verso nicchie di specializzazione** e verso una **riduzione della complessità delle strutture** (Europe 2020 and the Financial System: smaller is beautiful – CEPS)

... punterà sempre più verso la Banca Digitale



Old model: la banca tradizionale è *owner* del prodotto, del processo e del cliente.



New model: la nuova banca in un contesto competitivo deve differenziarsi e specializzarsi in un ramo della filiera che la **contraddistingua fornendo un servizio ottimale ed efficiente in termini di costo.** ➔ **La banca si decompone nei servizi che offre.** ➔ Alcune banche saranno le migliori nella gestione della clientela (*apps* dedicate), altre nel prodotto offerto, altre ancora nella gestione del processo (*APIs*) e spetterà al cliente ricomporre l'offerta in maniera ottimale. Questa è la sfida maggiore e il cambiamento più rilevante nel modo di far banca del futuro.

I dati e le informazioni sono la nuova *money* della banca.

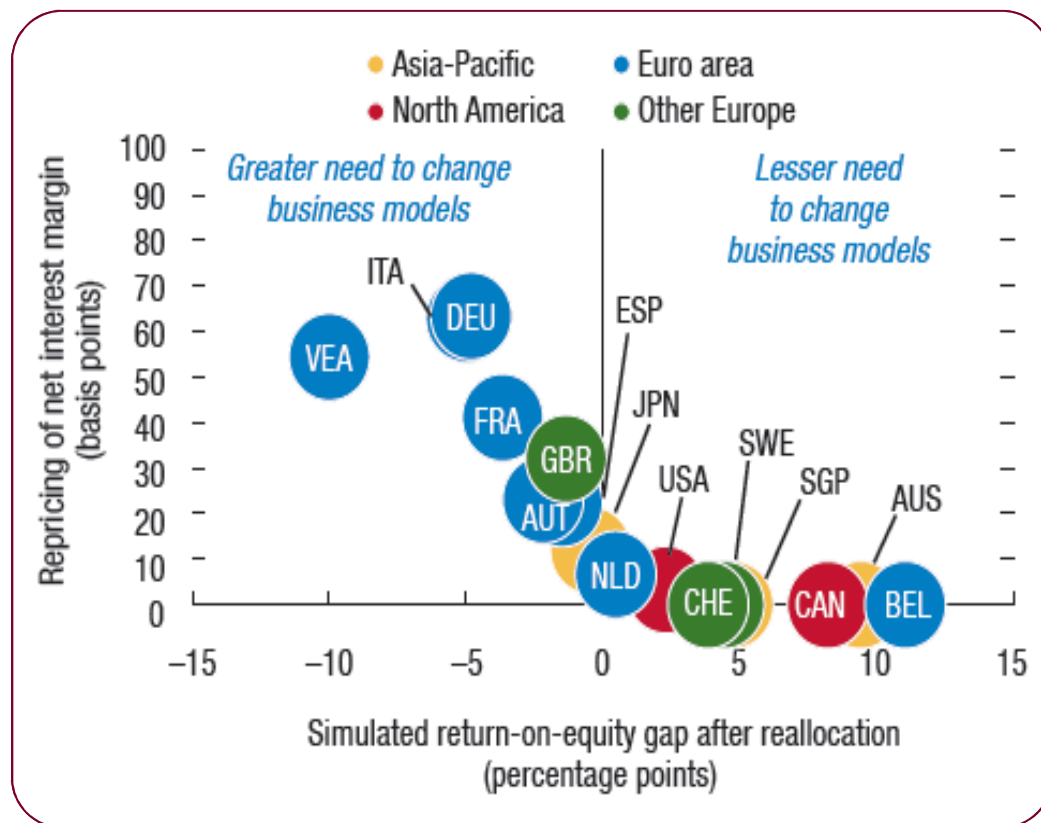


Problema di sicurezza (*cyberwar, hacker*).

L'Italia è tra i paesi che necessitano maggiormente di cambiare modello di business ...



Repricing richiesto per Paese



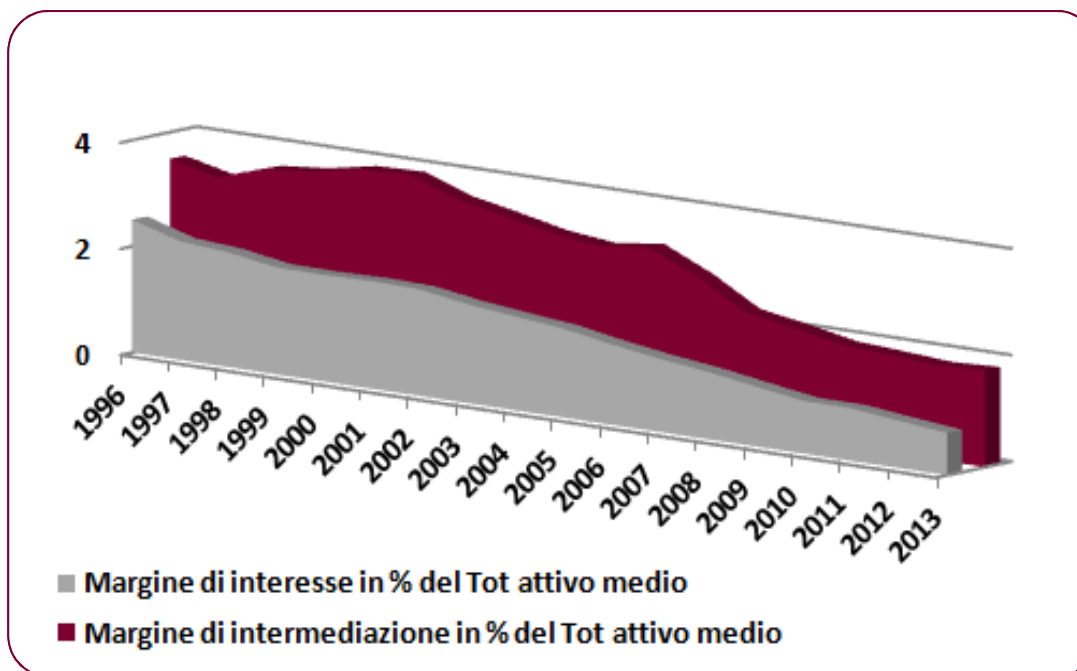
➤ Una maggiore capitalizzazione permette agli istituti di offrire maggiori finanziamenti, ma **tale capacità potenziale può essere limitata da *buffer* sul capitale e *profitabilità attesa***. Diversi istituti necessitano di aumentare i **margin** sui prestiti o usare **misure alternative per chiudere i *gap* esistenti in termini di ROE e generare profitti sostenibili**.

➤ Le necessità di transizione verso nuovi modelli di business si concentrano in alcuni **Paesi dell'Area Euro**, ed, in misura inferiore in **UK e Giappone**. Tra le banche che avrebbero bisogno di un **repricing** superiore ai 50 bps sull'intero portafoglio crediti ci sono le **banche tedesche e quelle italiane**. L'esercizio fornisce una **misura della dimensione del cambiamento del modello di *business* necessario** affinché il comparto torni alla profitabilità.

... per affrontare il problema della marginalità



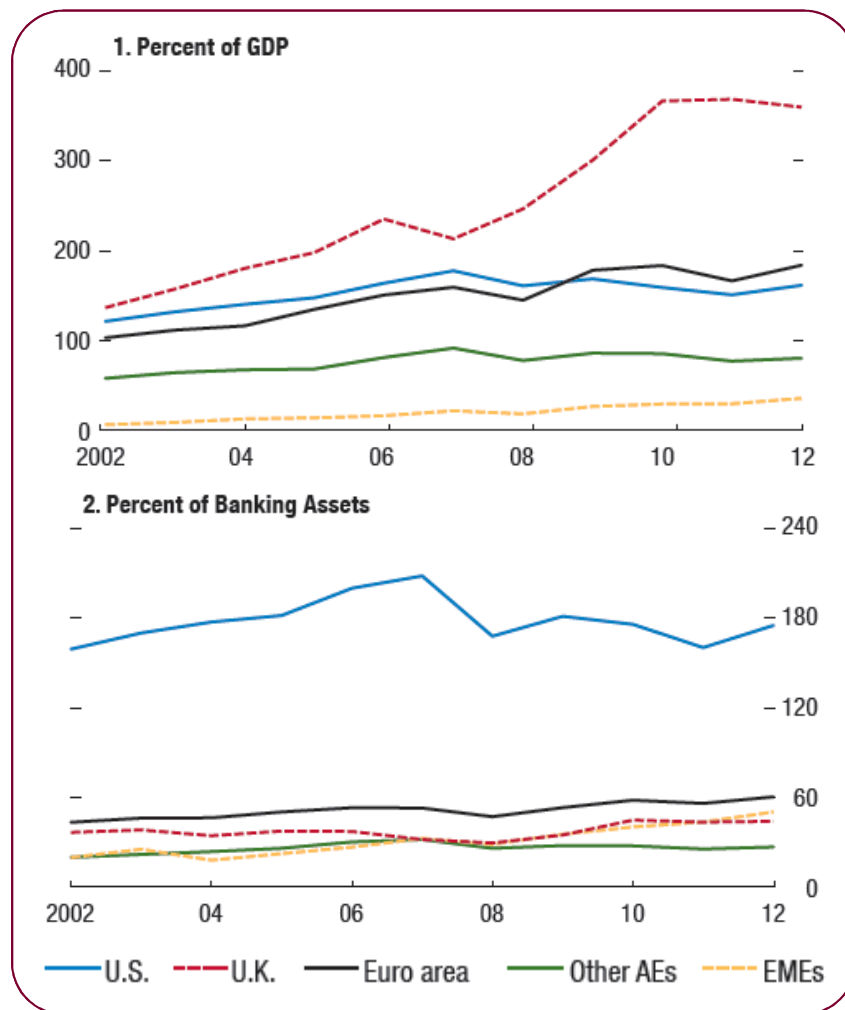
Margini delle banche residenti in Italia (in % del Totale Attivo Medio)



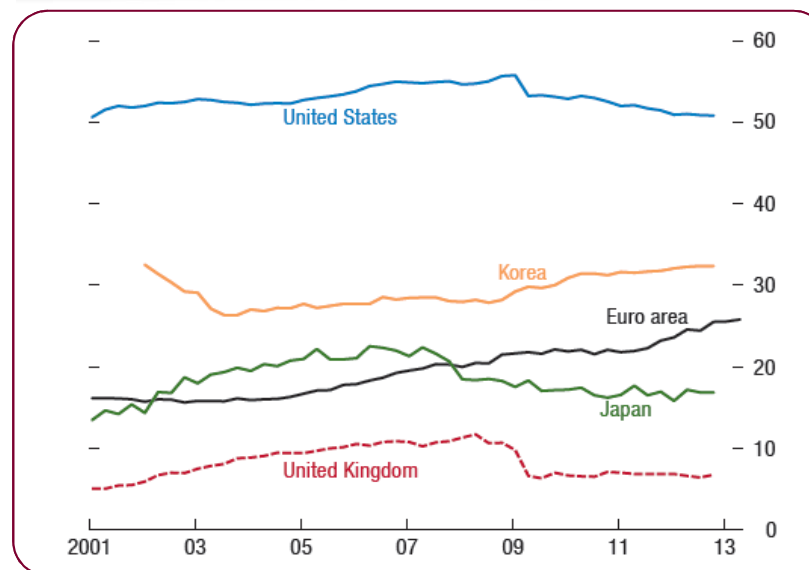
... mentre aumenta lo *shadow banking*



Dimensioni dello *shadow banking*



Prestiti dalle *shadow banks* (% sul totale dei prestiti bancari e non)



➤ Lo *shadow banking*, costituisce circa **un quarto** dell'intermediazione finanziaria mondiale.

➤ Secondo il *Financial Stability Board*, in **USA, Euro Area e UK** il fenomeno presenta le dimensioni più consistenti.

➤ I prestiti da *shadow banking* contribuiscono significativamente al *total lending* degli *States* e **stanno aumentando in molte zone, Area Euro inclusa.**

In Italia aumenta la diffusione di *start up* innovative e interventi pubblici e strumenti che agevolano l'impresa alla raccolta di capitale



Focus sui principali strumenti a disposizione delle start-up



➤ A maggio 2014, risultano attive, in Italia, n. 54 piattaforme di crowdfunding per **30 Mln €** di **progetti finanziati**, un ammontare esiguo se paragonato ai 5 Mld \$ raccolti solo nel 2013 a livello mondiale.

➤ Gli investimenti in **early stage nel 2013** si attestano a **113 Mln** di € (-33,2% rispetto al 2012). In calo anche il numero di operazioni 482, rispetto alle 502 del 2012. Il **Fondo Italiano di Investimento** dovrebbe lanciare un fondo di fondi di VC per un ammontare fino a 200 Mln.

principali strumenti a disposizione delle imprese in fase di Sviluppo



➤ **A settembre 2014** erano 26 i fondi dedicati ad investimenti in minibond con una raccolta target di 5 Mld, un numero di operazioni pari a 66 ed un valore delle emissioni di 8 Mld.

➤ Secondo il **Rapporto ISTAT 2014**, il recente **potenziamento dell'ACE** comporterà l'annullamento del divario di trattamento fiscale esistente tra debito ed equity e **nel 2015 (5° anno di applicazione) oltre il 30% delle imprese potrebbero beneficiarne.**

➤ **A luglio 2014**, risultano quotate sul mercato AIM Italia **49 società per una capitalizzazione di 1,73 Mld €**, con una capitalizzazione media al momento della quotazione di 39 Mln € per un totale di 490 Mln € raccolti dal 2009, di cui 170 Mln nel 2013 e 140 Mln nel 2014.

➤ **150** le aziende eccellenti che hanno aderito al **progetto Elite**. A maggio 2014 erano **10 le operazioni di private equity** e **29 le M&A**

Investimenti istituzionali in *private equity* e *venture capital*: il potenziale italiano



Mappatura degli investitori istituzionali e stima del mercato potenziale del Private Equity in Italia

Tipologia investitore	# tot. investitori istituzionali	Bilanci disponibili [a]	# investitori in PE [b]	% Investitori in PE [b/a]	Commitment (€/mln)	% commitment rispetto al totale	Stima del mercato potenziale e del gap		
							FONDAZIONI BANCARIE	ENTI PREVIDENZIALI PRIVATI	
Fondazioni Bancarie	89	84	41	48,8%	1.633	66,0%	1,63	0,84	
Enti Previdenziali Privati	21	18	11	61,1%	842	34,0%	0,11%	0,08%	
Totale	110	102	52	51,0%	2.475	100,0%	21,33%	11,19%	
							Totale commitment in PE (euro Mld) [B]		
							Investimento minimo in % sull'attivo contabile	0,11%	0,08%
							Investimento massimo in % sull'attivo contabile	21,33%	11,19%
							90° percentile	6,30%	5,80%

➤ L' AIFI (Associazione Italiana del Private Equity e Venture Capital) ha stimato quello che potrebbe essere **il potenziale mercato del private equity (PE) italiano**, finanziato da **capitali istituzionali**. Il lavoro è stato svolto analizzando la quota di **asset nei bilanci delle fondazioni bancarie e degli enti previdenziali privati** dedicata al finanziamento del PE. Dall'analisi emerge che attualmente le fondazioni bancarie e gli enti previdenziali privati impiegano nel private PE **un totale di 2,47 Mld €**.

➤ Se tutte le fondazioni e gli enti previdenziali privati investissero nel PE una quota pari alla relativa quota massima investita dal best performer di settore **l'ammontare complessivo dedicato al PE oscillerebbe in un range compreso tra 16,63 Mld€ e 6,21 Mld €** rispettivamente, con un **gap potenziale rispetto al mercato attuale compreso tra i 14,16 e 3,74 Mld €**.

Agenda



- ❑ *L'evoluzione del sistema bancario italiano nel contesto europeo* pag. 5
- ❑ *Unione Bancaria, Meccanismo di Vigilanza Unico, Comprehensive Assessment e l'impatto sul sistema italiano* pag. 12
- ❑ *Caratteristiche del sistema bancario e del sistema produttivo italiano e la prociclicità* pag. 21
- ❑ *Verso un nuovo modello di banca* pag. 33
- ❑ *Il Gruppo MPS* pag.43

Summary

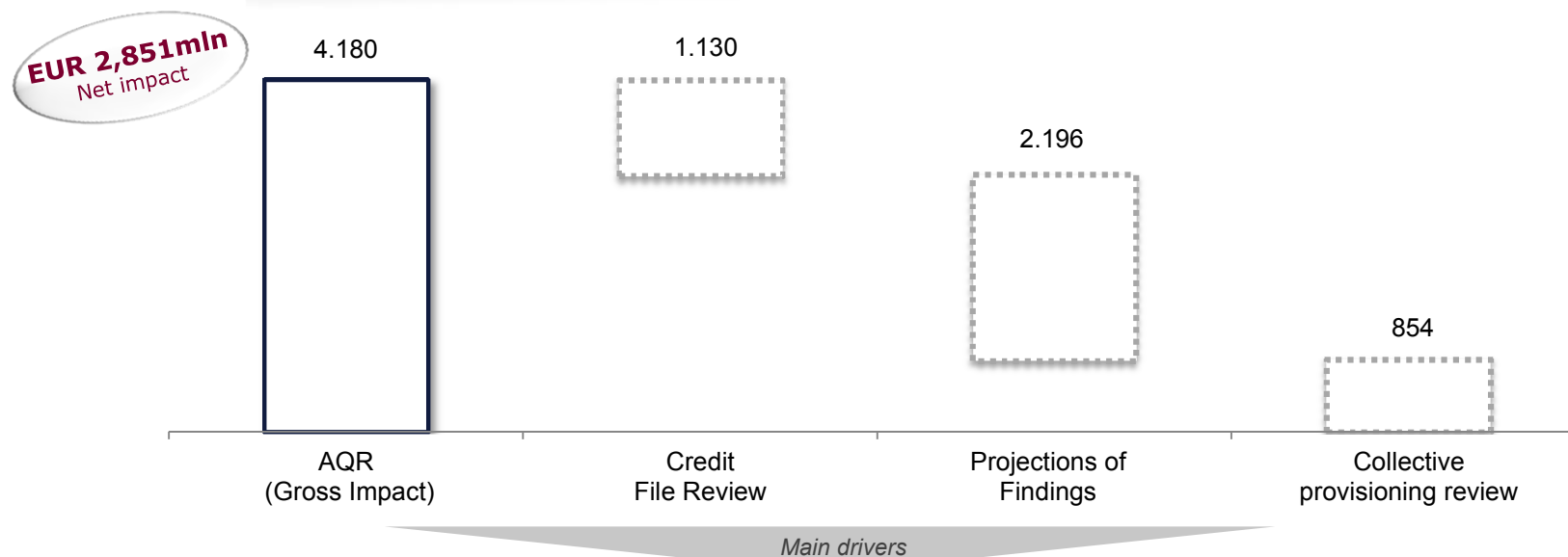


- Il Gruppo Mps ha superato l'AQR confermando la solidità della struttura patrimoniale della Banca. Il Common Equity Tier 1 (CET1) post AQR è stato del 9,5% (al 31 dicembre 2013), sopra la soglia minima prevista (8,0%). Il risultato è stato raggiunto anche grazie all'aumento di capitale effettuato a giugno 2014. superamento della verifica relativa allo Stress Test Scenario Base con un CET1 dell'8,8%, superiore alla soglia del 8,0%. Per GMPS sull'aggiustamento in termini di *Risk Weighted Asset* (RWA), più marcato rispetto alla media italiana, ha pesato soprattutto l'adozione del metodo statistico dell'AQR che ha spiegato circa il 73% della revisione del portafoglio crediti.
- Con riferimento all'esercizio di **stress con scenario peggiorativo** è emerso un deficit di € 2,1 mld al netto delle azioni già implementate. Il deficit rilevato nello Stress Test con scenario peggiorativo è da mettere in relazione con le modalità di svolgimento dell'analisi, che non hanno considerato alcune delle ipotesi previste dal Piano di ristrutturazione della Banca approvato dalla Commissione Europea.
- In particolare gli elementi dell'approccio seguito dalla BCE, con le maggiori conseguenze negative per la Banca, sono stati: il **rimborso degli aiuti di stato**, non è stata infatti considerata nello stress test la possibilità di un eventuale mancato rimborso dei titoli NSF (c.d. Monti Bond) previsto per il periodo 2015-2016; **le commissioni**, non è stato tenuto conto della trasformazione in corso del modello di business della Banca, maggiormente focalizzato sui ricavi da servizi, appunto le commissioni, che sul margine d'interesse; la **cura dei crediti deteriorati**, nell'andamento del credito problematico, non è stato consentito di tenere conto delle previsioni di cura del *default* comprese nel Piano di Ristrutturazione, laddove il miglioramento della qualità del credito costituisce uno dei punti fondanti del medesimo.
- Il Gruppo Montepaschi ha ricevuto dalla BCE, a seguito del *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP), la richiesta di raggiungere un *CET1 transitional ratio* del 10,2%. Il *CET1 ratio transitional* al 31/12/2014 proforma inclusivo dell'aumento di capitale massimo di 3 miliardi di euro è **al 11,4%**.
- Banca MPS, come la gran parte delle banche italiane, effettua ancora un servizio di **banca tradizionale con una forte esposizione nei confronti dell'economia reale**. Dall'analisi degli impieghi vivi emerge che i finanziamenti alle imprese coprono, per il gruppo, oltre **il 60% del totale degli attivi**, rispetto ad una quota del 45% del sistema. Rimane più elevata del sistema anche la quota di impieghi vivi nei confronti delle famiglie consumatrici. La quota di mercato dei flussi cumulati dei finanziamenti nei confronti delle società non finanziarie (SNF) è **cresciuta costantemente**, con una quota di prestiti alle SNF con ammontare inferiore ad 1 Mln di € che è salita quasi **al 60% del totale prestiti alle SNF nel 2014, rispetto al 40,3 % del 2011**.

Overview of AQR results (ECB outcome)



AQR Impacts on Credit Exposures* (€/mln)



(€ mln)	Total Impact	CFR	Projection of Findings	Collective Provisioning Review
ECB Reclassification**	624 15% Of Total	301	323	-
Evaluation of NPEs***	2,702 65% Of Total	829	1,873	-
Evaluation of PEs****	854 20% Of Total	-	-	854
Total	4,180	1,130	2,196	854

Gli esiti della valutazione dei crediti



Value adjustment after the AQR(1)

(billions of euros and basis points)

		GMPS		Italian Bank	
		billions of euros	basis points (RWA)	billions of euros	basis points (RWA)
Value adjustment calculated with reference to:					
Individually assessed positions	a	-1,13	-135	-4,40	-37
Projection of Findings	b	-2,20	-263	-3,80	-33
Challenger Model	c	-0,85	-102	-3,60	-30
Total adjustment calculated using <u>statistical methods</u>	b+c	-3,05	-365	-7,40	-63
Total adjustment on credit portfolios	d=a+b+c	-4,18	-500	-11,80	-100
Adjustments owing to the review of the level 3 assets and CVA	e	-0,07	-8	0,00	-2
Gross impact on capital	f=d+e	-4,25	-509	-12,00	-102
Tax and risk offset	g	1,39	167	-3,80	-33
Net impact on capital	h=f+g	-2,85	-342	-8,20	-69

The figures in basis points are calculated by relating the corresponding figures in billions to the risk weighted assets at the end of 2013. The credit valuation adjustments (CVA) are adjustment to the balance sheet values of the derivatives to take account of the possible default of the counterparties.

Focus on Credit File Review



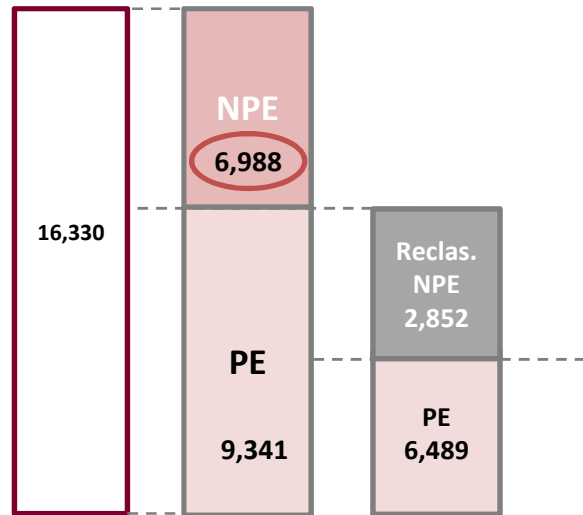
Portfolio subjected to CFR: EUR 16bn

	€/mln	%
Real estate related	5,825	35.7
Large Corporate	6,656	40.8
Large SMEs	3,848	23.6
Total	16,330	

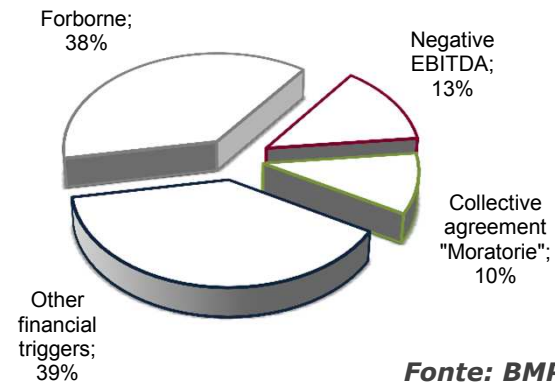


- ❑ **Credit File Review:** analysis of 933 exposures, totalling EUR 16.3bn (around 22% of Corporate loans)
- ❑ **Main results:** reclassification from Performing (PE) to Non Performing Exposure (NPE) for about EUR 2,852mln and additional provisions for EUR 1,130mln*

CFR Process(€/mln)



Breakdown reclassified positions



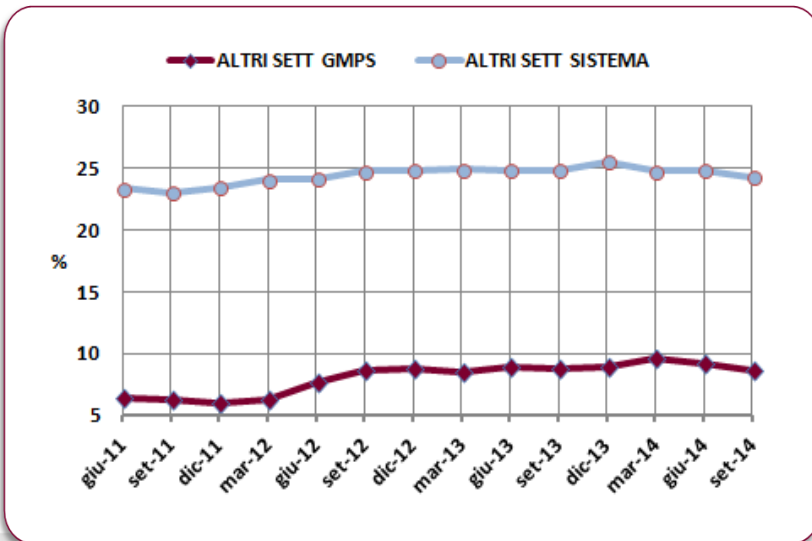
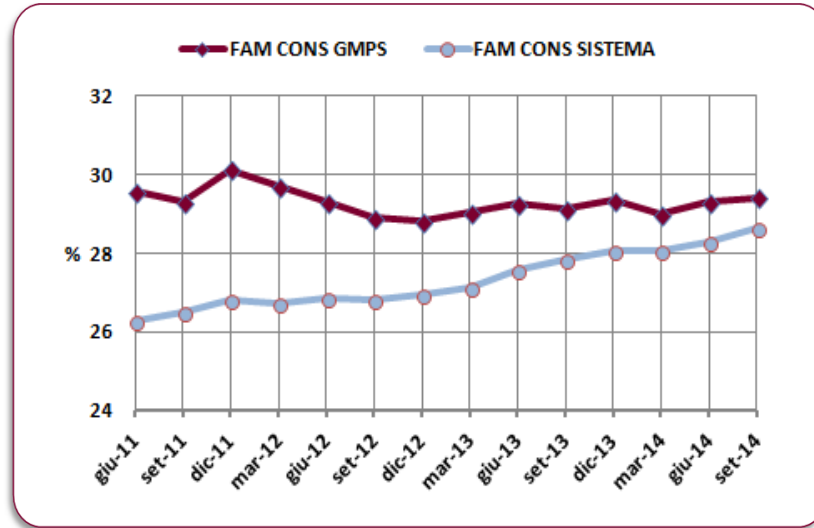
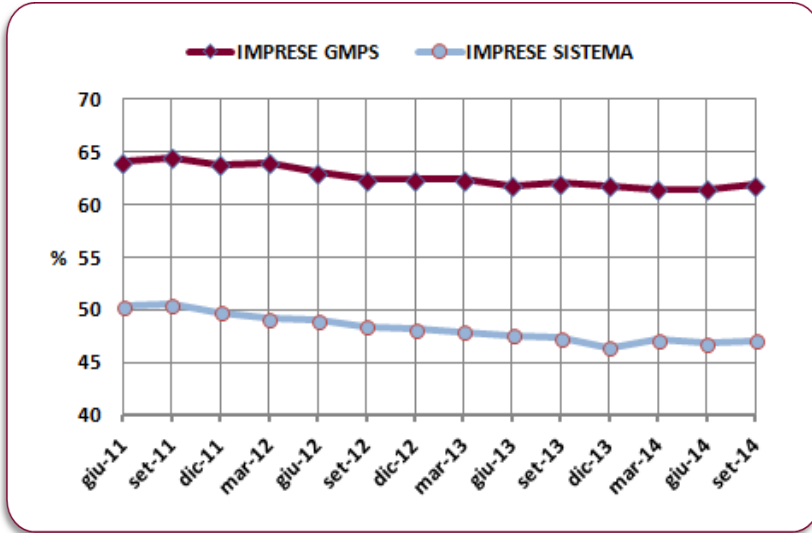
Fonte: BMPS, Servizio IR

* Applying the AQR Manual and considering a disclosure framework that has been updated compared to the one at 31 December 2013, the Bank has performed its own assessment using the methodological criteria applied during the AQR on the individual positions included in the CFR. This resulted in writedowns of EUR 1,170 mln (against EUR 1,130 from the AQR) and reclassifications in the amount of EUR 2.6bn (against EUR 2.8bn identified by the AQR)

II GMPS



% composizione impieghi vivi per settori clientela residente Italia



I dati di Sistema comprendono la Cassa Depositi e Prestiti.
 Gli impieghi sono al netto dei PCT attivi.
 IMPRESE: Società Non Finanziarie e Famiglie Produttrici
 FAM CONS: Famiglie Consumatrici, Istituzioni senza scopo di lucro e Unità non classificabili
 ALTRI SETT: Amministrazioni Pubbliche e Società Finanziarie diverse dalle IFM

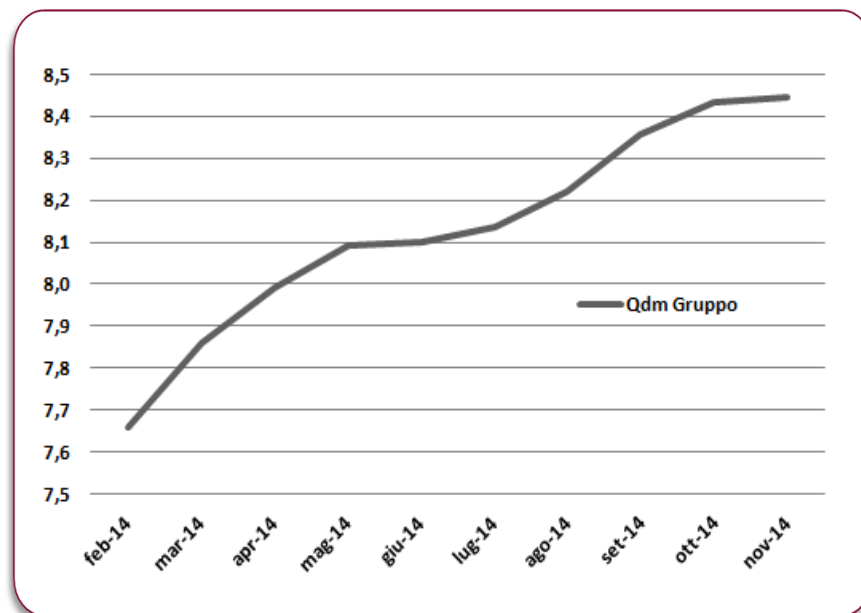
➤ Dall'analisi degli impieghi vivi emerge che i **finanziamenti alle imprese coprono, per il gruppo MPS, oltre il 60% del totale degli attivi**, rispetto ad una quota del 45% del sistema.

➤ Rimane più elevata del sistema anche la quota di impieghi vivi nei confronti delle famiglie consumatrici.

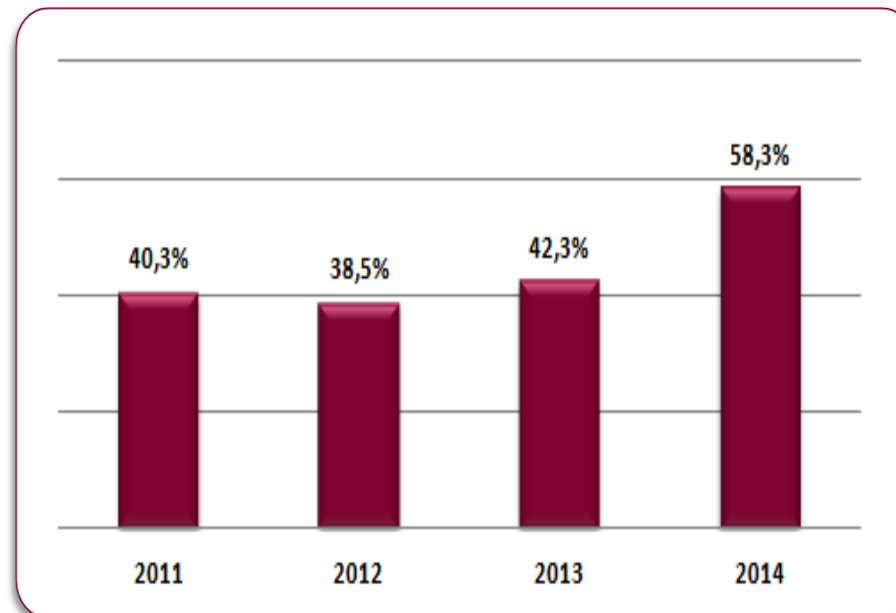
II GMPS



Flussi cumulati finanziamenti alle SNF



Incidenza prestiti ≤ 1 Mln alle SNF



➤ La quota di mercato dei flussi cumulati dei finanziamenti nei confronti delle società non finanziarie (SNF) è **cresciuta costantemente**, con una quota di prestiti alle SNF con ammontare inferiore ad 1 Mln di € che è salita quasi al **60% del totale prestiti alle SNF nel 2014**, rispetto al **40,3 % del 2011**.

Ristrutturazione iniziata nel 2012: principali obiettivi raggiunti



□ Governance

- Nomina di un nuovo Presidente, di un nuovo Amministratore Delegato, rinnovo del CdA e nuovo management
- Eliminazione del limite del 4% dei diritti di voto dallo Statuto della Banca
- La Fondazione ha ridotto la sua partecipazione nella Banca dal 49% di gennaio 2012 all'attuale 2,5%
- Riorganizzazione e semplificazione della struttura organizzativa

□ Riduzione del rischio

- Riduzione delle attività finanziarie di circa €16mld (-28%) da dicembre 2011 a dicembre 2014
- Riduzione dell'attività di trading proprietario

□ Deleveraging

- Riduzione del totale attivo di circa €57mld (-24%) da dicembre 2011 a dicembre 2014
- Dismissione di partecipazioni e attività non strategiche (i.e. Biverbanca, SIA, Sorin, Anima)

Ristrutturazione iniziata nel 2012: principali obiettivi raggiunti



□ Riduzione strutturale costi operativi

- Riduzione dei costi operativi di circa €0,7mld (-19%) da dicembre 2011 a dicembre 2014
- Riduzione di circa 5,200 dipendenti (-17% del totale dipendenti al 2011) attraverso l'utilizzo di fondi di solidarietà, l'outsourcing del back office e la vendita di attività non strategiche (i.e. Biverbanca)

□ Trasparenza e ristrutturazione del bilancio

- Revisione del trattamento contabile di 3 operazioni strutturate (di cui Alexandria e Santorini con una perdita di €730m)
- Chiusura dell'operazione Santorini (2013). In corso un procedimento civile sull'operazione "Alexandria"
- Incremento delle coperture del totale crediti deteriorati da 41,4% del 2011 a 48,9% del 2014 e delle sofferenze da 55,5% del 2011 a 65,3% del 2014
- Svalutazione totale dell'avviamento e di altre attività immateriali
- Completa revisione del portafoglio finanza e riduzione delle attività illiquide
- Ristrutturazione dell'operazione Chianti Classico

Focus sui risultati del 2014



- 1 Completato con successo l'aumento di capitale di €5mld**, pari a circa 1,7 volte la capitalizzazione di mercato e 2 volte l'ammontare incluso nel Piano di Ristrutturazione
- 2 Rimborso di €3mld di Aiuti di Stato** (circa 74% del totale) e pagamento di ulteriori circa €0,5mld (i.e. interessi e clausola step up)
- 3 Rimborso di €20,3mld⁽¹⁾ di LTRO e di €2,5mld di obbligazioni garantite dallo Stato**
- 4 Positiva crescita dei ricavi primari** (margine di interesse +3% a/a⁽²⁾, commissioni nette +2,4% a/a) e riduzione dei costi operativi (-2,2% a/a). Risultato ante rettifiche a €1,5mld in crescita del 28% a/a
- 5 Raggiunto l'obiettivo 2017 di razionalizzazione della rete distributiva** e proseguite le manovre di allineamento degli organici ai target del Piano di Ristrutturazione
- 6 Incremento delle coperture** del totale crediti deteriorati da 41,8% del 2013 a 48,9% del 2014 e delle sofferenze da 58,8% del 2013 a 65,3% del 2014

(1) A fronte di questo rimborso BMPS ha acceso €6,3mld di TLTRO a supporto del credito all'economia
(2) Esclude costo dei Nuovi Strumenti Finanziari

Principali obiettivi per il 2015



- 1 Completamento del Capital Plan approvato dalla Banca Centrale Europea**
- 2 Aumento di capitale da €3mld**
- 3 Rimborso dei rimanenti €1,071m di Aiuti di Stato** in anticipo rispetto al Piano di Ristrutturazione
- 4** Rinnovo del Consiglio di Amministrazione
- 5** Rimborso di €7,7mld di LTRO
- 6** Implementazione di azioni specifiche volte a ottimizzare la gestione dei crediti in sofferenza e migliorare la profittabilità futura della Banca
- 7** Analisi di opzioni strategiche incluso M&A



Andrea Enria, Presidente dell'Autorità
Bancaria Europea - EBA

Senato della Repubblica

6ª Commissione permanente (Finanze
e Tesoro)

Roma, 3 marzo 2015

Il sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

Andrea Enria, Presidente dell'Autorità
Bancaria Europea - EBA

Fa fede la versione orale

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Ringrazio questa Commissione per avermi invitato a fornire il contributo dell'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority*, EBA), e anche il mio personale, sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea.

1. La nuova architettura di vigilanza europea e il ruolo dell'EBA

Vorrei iniziare il mio intervento con un breve riferimento alle due principali fasi della crisi finanziaria che ha interessato l'Europa dalla fine del 2007 e determinato il ripensamento dell'architettura regolamentare e di vigilanza europea.

La prima fase della crisi, tra il 2008 e il 2009, ha rivelato tutte le debolezze di un Mercato Unico europeo basato sui principi dell'armonizzazione minima e del mutuo riconoscimento. La mancanza di regole uniformi per il settore bancario ha condotto ad arbitraggi regolamentari (ad esempio, ma non solo, nella definizione di capitale utile a fini di vigilanza); divergenze nel *reporting*, che hanno ostacolato una veloce ricognizione dei rischi per i gruppi bancari transfrontalieri e la comparabilità tra banche; disfunzioni nel coordinamento tra le vigilanze nazionali. Regole e pratiche diverse hanno reso meno efficace la supervisione dei gruppi *cross-border*. Spesso, la leva regolamentare è stata usata per favorire campioni nazionali o attrarre volumi crescenti di attività finanziaria sulle piazze locali. Il risultato è stato un indebolimento delle difese per la stabilità del settore bancario europeo.

La consapevolezza dei limiti di questo approccio ha condotto alla costituzione del sistema europeo di supervisione bancaria, di cui l'EBA fa parte. Il principio dell'armonizzazione minima è stato sostituito con quello dell'armonizzazione massima delle regole nel settore bancario e finanziario. All'EBA è stato affidato il compito di creare un corpo unico di regole europee per il settore bancario (*Single Rulebook*) e di contribuire alla convergenza delle prassi applicative, preconditione per un corretto funzionamento del Mercato Unico.

La seconda fase della crisi, iniziata nel 2011, ha fatto emergere con ruvida chiarezza la mancanza di una rete di sicurezza europea e di una gestione coordinata delle crisi. La responsabilità di gestire le crisi bancarie e dare supporto alle istituzioni in difficoltà è stata lasciata interamente a livello nazionale. Non era una scelta obbligata. Al tempo del fallimento di Lehman Brothers ci fu una proposta di istituire un fondo di *bail-out* a livello integrato

europeo: una possibilità di allineare immediatamente di fronte alla crisi la giurisdizione delle reti di protezione con la dimensione ormai europea delle banche. Ma quell'ipotesi fu rifiutata e si decise di lasciare esclusivamente ai governi e ai bilanci pubblici nazionali la responsabilità e l'onere dei salvataggi bancari.

Questa scelta ha portato a una forte interconnessione fra banche e Stati sovrani: gli investitori hanno cominciato a valutare le banche sulla base del rischio di credito del paese che offriva loro la rete di protezione e della quantità di titoli sovrani che le banche avevano nel loro bilancio. Il mercato monetario europeo, che fino ad allora aveva funzionato in modo assolutamente integrato, ha smesso di funzionare: le banche hanno perso fiducia reciproca e hanno sospeso l'attività interbancaria; la Banca Centrale Europea (BCE) ha sostituito di fatto questo segmento di mercato con l'offerta di liquidità illimitata a tassi molto convenienti. La pressione da parte delle autorità a ridurre i rischi in altri paesi e concentrarsi sui mercati domestici e la spinta degli stessi gruppi bancari ad avere un *matching* di attività e passività molto più stretto in ogni giurisdizione hanno ridotto moltissimo la funzione dei gruppi bancari transfrontalieri, che erano stati il principale canale di integrazione nei mercati bancari al dettaglio. L'impossibilità di gestire la liquidità e il capitale in maniera integrata ha seriamente compromesso la loro capacità di riallocare risorse da paesi che avevano eccesso di risparmi a paesi che, invece, avevano eccesso di opportunità di investimento. Il Mercato Unico si è segmentato lungo linee nazionali e ha smesso di svolgere la funzione per cui era stato creato. La stessa esistenza della moneta unica è stata in pericolo, quando i depositi hanno iniziato a spostarsi da alcuni paesi in difficoltà a paesi percepiti come più solidi.

La risposta a questi gravi limiti dell'architettura di supervisione europea è stata l'istituzione dell'Unione Bancaria: un sistema di supervisione unico, un sistema unico di risoluzione delle crisi, una rete armonizzata di assicurazione dei depositi. Vi è stato consenso sulla necessità di una visione della supervisione più alta, che consideri l'interesse europeo e dia ai risparmiatori una rete di protezione unificata, quanto meno per i paesi aderenti alla moneta unica.

Dal novembre del 2014 la BCE ha assunto i compiti di supervisione bancaria per le banche dell'area dell'euro, che esercita nell'ambito nel meccanismo unico di vigilanza (*Single Supervisory Mechanism, SSM*).

Ricordo, fin dal dibattito negli anni Novanta, che la centralizzazione delle funzioni di vigilanza è sempre stata controversa. Queste erano infatti percepite come molto vicine alle responsabilità politiche e fiscali nazionali, e ciò frenava le proposte di passare competenze a livello europeo. I passi verso una maggiore cooperazione e coordinamento delle politiche nazionali sono stati spesso parziali e insufficienti, rimandando ulteriori revisioni a un futuro spesso indefinito. In questo caso, invece, il processo è stato veloce e le decisioni prese chiare e coerenti. Il trasferimento di responsabilità di vigilanza dalle autorità nazionali alla BCE è stato totale: la BCE ha tutti gli strumenti di vigilanza di cui dispongono le autorità nazionali; ha piena responsabilità per tutte le banche che hanno una significatività sistemica, e anche la possibilità di richiamare sotto la propria responsabilità le banche più piccole, nel caso in cui queste generino potenziali problemi di dimensioni europee.

Il secondo pilastro dell'Unione Bancaria è il meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie (il *Single Resolution Mechanism*, SRM). Il SRM è un complemento necessario della supervisione unica e, pertanto, avrà lo stesso raggio di applicazione del meccanismo unico di vigilanza coinvolgendo tutte le banche dei paesi dell'Eurozona e degli altri paesi che decideranno di partecipare. Esso presuppone l'armonizzazione dei regimi nazionali di gestione delle crisi bancarie prevista dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche. Il SRM prevede un fondo di risoluzione unico, alimentato progressivamente da contributi delle banche. Questo sarà avviato con compartimenti nazionali ma la graduale mutualizzazione dei fondi sarà completata in tempi relativamente rapidi. Le decisioni sull'avvio e sulla gestione del procedimento di risoluzione oltre che sull'uso delle risorse del fondo sono affidate a un Consiglio di risoluzione unico (*Single Resolution Board*, SRB) salvo obiezioni della Commissione e del Consiglio. Non è al momento previsto uno schema di assicurazione dei depositi europeo, ma un'armonizzazione molto più stretta e un'integrazione in rete dei meccanismi nazionali. Forme più avanzate di integrazione dell'assicurazione dei depositi sarebbero desiderabili, ma non essenziali se i meccanismi di risoluzione sono efficaci e l'impegno a non utilizzare risorse pubbliche in caso di crisi bancarie è credibile, anche per imprese bancarie grandi e complesse.

Bisogna riconoscere che nonostante la chiarezza delle decisioni sull'Unione Bancaria, l'architettura della vigilanza bancaria europea rimane complessa, fondata sull'interazione di una molteplicità di istituzioni e autorità, sovranazionali e nazionali. È importante identificare

chiaramente le diverse responsabilità, per evitare sovrapposizioni nei ruoli che minerebbero l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema. Inoltre, è cruciale che sia preservata l'integrità del Mercato Unico, che comprende tutti i 28 paesi dell'UE, evitando una polarizzazione tra l'area dell'euro e gli altri Stati membri –*ins* e *outs*.

Nel nuovo assetto istituzionale, la funzione di armonizzazione delle regole e di convergenza delle pratiche di vigilanza affidato all'EBA diventa centrale sia per il funzionamento del SSM e del SRM sia per assicurare che le banche dentro e fuori l'area dell'euro siano trattate tutte allo stesso modo, così da evitare una frammentazione del Mercato. Se le regole rimarranno diverse, anche la funzione di vigilanza della BCE potrebbe rivelarsi inefficace o, peggio, una forza centripeta potrebbe svilupparsi all'interno dell'Unione europea (UE), con una maggiore integrazione nell'area dell'euro e un ritorno ad approcci nazionali divergenti per gli altri Stati membri.

2. Il *Single Rulebook* per il settore bancario

Regole uniche sono dunque il collante per il Mercato Unico. L'EBA ha l'esplicito mandato di costruire questo *Single Rulebook* attraverso regolamentazioni europee direttamente applicabili a tutto il Mercato Unico, nei 28 Stati membri. Si tratta di un'attività che sta impegnando molto l'Autorità.

Le regole internazionali sui requisiti patrimoniali delle banche – basate sul terzo accordo di Basilea – sono state adottate in Europa attraverso una direttiva e un regolamento; la legislazione secondaria è demandata all'EBA. Al momento, abbiamo pubblicato 95 *technical standards*, e ne stiamo preparando circa altri 50 che dovrebbero essere terminati per la fine del 2015. Questi includono anche gli *standards* necessari per l'applicazione della direttiva sulla risoluzione delle crisi delle banche. L'EBA ha pubblicato sinora più di 30 documenti di consultazione riferiti a quest'ultima direttiva. Si prevede, tra le altre cose, la possibilità che i sottoscrittori di titoli emessi dalle banche siano chiamati ad assorbire le perdite in caso di crisi, per evitare in futuro la necessità di nuovi salvataggi con risorse pubbliche. È quindi importante che tali strumenti siano collocati solamente a clienti consapevoli dei rischi che stanno assumendo. L'EBA, assieme alle altre due autorità europee su mercati finanziari (*European Securities and Markets Authority*, ESMA) e compagnie di assicurazione (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA), ha recentemente raccomandato il

rigoroso e sostanziale rispetto delle regole a tutela dei consumatori di servizi finanziari quando prodotti complessi e rischiosi vengono collocati alla clientela al dettaglio.

I progressi nell'armonizzazione sono notevoli: le banche dell'UE – a prescindere da tipologia e dimensione – utilizzano oggi definizioni uniformi per alcune delle metriche di vigilanza più importanti, come il patrimonio, le esposizioni cosiddette *non-performing* e quelle ristrutturate (*forborne loans*), gli attivi liquidi di alta qualità. Approcci differenti per la raccolta delle statistiche di vigilanza sono stati sostituiti da un sistema di *reporting* unico, che assicura la raccolta di dati davvero comparabili e riduce i costi per i gruppi che operano in più paesi. Abbiamo anche sviluppato strumenti molto semplici da utilizzare per porre domande all'EBA e alla Commissione Europea nel caso siano necessari chiarimenti sull'interpretazione delle regole, al fine di assicurare che anche gli aspetti interpretativi e le risposte ai quesiti delle banche siano coerenti all'interno dell'UE. Sul sito dell'EBA è inoltre possibile accedere a un sistema interattivo che consente di “navigare” all'interno del *Single Rulebook*, consentendo agli utenti di consultare su ciascun tema sia la legislazione primaria, sia gli *standards* e le linee guida sviluppati dall'EBA e le risposte a tutti i quesiti ricevuti.

So bene che alcune iniziative normative dell'EBA sono state discusse in Italia, da ultimo quelle sulla definizione di partite anomale. In proposito, mi piace rispondere ad alcune critiche utilizzando le analisi della Banca d'Italia, che ha tra l'altro molto contribuito ai lavori al nostro tavolo. Secondo il Rapporto sulla stabilità finanziaria del novembre 2013, la definizione di *non-performing exposures* dell'EBA è sostanzialmente allineata a quella di attività deteriorate utilizzata in Italia. In alcuni casi, la definizione italiana è più ampia di quella europea e prevede inoltre meccanismi generalmente più stringenti per l'uscita dalla categoria dei crediti ristrutturati. Nel Rapporto sulla stabilità finanziaria del novembre 2014, la Banca d'Italia, nel presentare i risultati del *Comprehensive Assessment* della BCE, ha confermato che l'applicazione delle regole armonizzate EBA ha avuto un impatto sostanzialmente nullo nella riclassificazione di posizioni *in bonis* alla categoria delle partite deteriorate.

Devo peraltro osservare che, quando si tenta di muovere da regole nazionali a regole comuni, esiste sempre un costo di aggiustamento, che – secondo l'area d'intervento – può essere più elevato per alcune giurisdizioni e minore per altre. A livello nazionale, alcuni cambiamenti sono spesso percepiti come un'ingiusta penalizzazione degli intermediari locali. È essenziale che il processo che definisce le nuove regole comuni sia neutrale – ossia che non

ci siano sistematicamente gli stessi “vincitori” e gli stessi “sconfitti” – e che ciascuno sia in grado di guardare ai benefici di lungo periodo. Nel nostro sistema la neutralità è garantita da due meccanismi: innanzitutto, gli *standards* sono elaborati da gruppi tecnici composti da esperti di tutte le autorità nazionali e il lavoro solitamente parte da una analisi delle regole dei vari paesi, tesa a identificare le cosiddette *best practices*. Inoltre, le decisioni sono prese dal nostro Consiglio, che comprende rappresentanti di alto livello designati dalle autorità nazionali, con un complesso meccanismo di voto a maggioranza qualificata, molto protettivo delle minoranze. La consapevolezza dei benefici dell’armonizzazione massima richiede invece uno sforzo importante da parte di tutti i soggetti interessati: il vecchio approccio basato sulla negoziazione di spazi di discrezionalità nazionali, a protezione di operatori e pratiche locali, può dare un beneficio di breve termine all’industria bancaria di un paese, ma danneggia la costruzione comune e impedisce di ottenere i benefici dell’integrazione finanziaria in termini di occupazione e crescita.

Purtroppo, nonostante i notevoli progressi nella creazione del *Single Rulebook*, la legislazione lascia ancora eccessivi spazi di discrezionalità alle autorità nazionali nell’applicazione di aspetti chiave delle regole. L’EBA ha indirizzato ai legislatori europei una serie di pareri tecnici nei quali si richiedeva la piena armonizzazione, ad esempio, della definizione di capitale, nonché un completo allineamento agli standard di Basilea. Le discrezionalità e le opzioni inserite nel testo legislativo, su pressione degli Stati membri, rendono meno semplice il confronto dei coefficienti patrimoniali tra le banche dell’UE. Fortunatamente, molte di queste discrezionalità sono connesse con il regime transitorio, che consente un adeguamento progressivo alle nuove regole e saranno eliminate al termine di questo periodo di passaggio. Tuttavia, alcune sono permanenti o ammesse per un periodo molto lungo – fino a dieci anni. Il loro impatto non solo è rilevante, ma anche spesso poco conosciuto. Per questa ragione, l’EBA ha recentemente pubblicato informazioni molto dettagliate sull’applicazione delle discrezionalità nazionali in ogni Stato membro. Questo esercizio di trasparenza fornisce un quadro accurato delle rimanenti differenze applicative delle regole comuni e sarà seguito da un’analisi d’impatto per verificarne l’effetto complessivo.

Anche nella direttiva sulle risoluzioni delle crisi, le scelte nazionali riguardano aree importanti: quali tipi di creditori possono sopportare le perdite in caso di crisi, quanto debba

essere la capacità delle banche di assorbire le perdite in aggiunta ai requisiti patrimoniali, la declinazione concreta del principio di proporzionalità. Inoltre, non è previsto un obbligo legale per raggiungere una decisione congiunta tra autorità *home* e *host* sui piani di risoluzione, il che lascia aperta la possibilità che gli interessi nazionali portino ancora una volta a soluzioni non cooperative.

3. L'opera di rafforzamento patrimoniale delle banche europee

Il settore bancario europeo si è notevolmente rafforzato negli ultimi anni e il nuovo meccanismo unico di vigilanza ha iniziato a operare in un contesto sensibilmente migliore di quello di pochi anni fa. Alla fine del 2011, nel pieno del debito sovrano, l'EBA ha formulato una raccomandazione chiedendo alle banche di aumentare il livello del loro capitale allo scopo di assicurare i mercati della loro capacità di resistere all'ulteriore deterioramento delle condizioni economiche. L'esercizio di ricapitalizzazione e, più recentemente, l'*asset quality review* e lo stress test europeo, hanno spinto le banche a un significativo rafforzamento della posizione patrimoniale e hanno accelerato la pulizia dei loro bilanci.

Per un campione di grandi banche dell'UE, il *common equity tier one ratio* (CET1) – il coefficiente patrimoniale basato solo sul capitale di qualità più elevata – ha superato il 12% a settembre 2014, contro il 9,2% a dicembre 2011. Si è anche chiusa la forbice che separava banche meglio e peggio capitalizzate e, in base all'ultima *Risk Dashboard* dell'EBA, in corso di pubblicazione, tutti gli intermediari nel nostro campione presentano un valore del CET1 ratio superiore al 9%. L'incremento netto nel valore assoluto del capitale primario delle banche europee di maggiore dimensione è stato anche superiore a quello registrato dalle principali banche statunitensi dall'inizio della crisi nel 2008.

L'operazione di ricapitalizzazione è stata criticata dalle banche, secondo le quali avrebbe avuto un effetto pro-ciclico, limitando l'erogazione di prestiti all'economia reale. Tuttavia, i dati smentiscono l'interpretazione che requisiti di capitale più rigorosi siano all'origine della contrazione del credito. Al contrario, secondo alcune analisi sulla relazione tra livelli di capitale e crescita del credito condotte dall'EBA, sono le banche meno patrimonializzate e con problemi di qualità dell'attivo quelle che hanno maggiormente rallentato l'erogazione di prestiti, per economizzare capitale. Quelle che hanno rafforzato il proprio capitale tendono ad espandere il credito, e sono in grado di continuare a sostenere la clientela anche durante

una crisi. Questi risultati valgono non solo in aggregato per l'UE, ma anche nei singoli Stati membri, inclusa l'Italia.

Alla luce degli sviluppi successivi, anche la decisione di prevedere buffer patrimoniali per tenere conto della volatilità sul mercato dei titoli sovrani è stata del tutto giustificata e ha consentito alle banche europee di affrontare il *Comprehensive Assessment* forti di una posizione patrimoniale, in media, robusta. I risultati dell'ultimo stress test hanno confermato la complessiva solidità delle banche europee e la loro capacità di far fronte a un ipotetico ulteriore deterioramento dell'economia. Il processo di rafforzamento patrimoniale ha contribuito ad accrescere la fiducia del mercato anche perché è stato accompagnato da una trasparenza senza precedenti nelle informazioni sulle esposizioni delle banche ai rischi, per la prima volta anche con riferimento al rischio sovrano. La diffusione dei risultati dello stress test, basati su una metodologia comune e su scenari coerenti sviluppati dallo *European Systemic Risk Board* (ESRB), consente ad analisti e investitori di comprendere i punti di forza e di debolezza del settore bancario e contribuisce alla disciplina di mercato. Per questa ragione, siamo stati particolarmente attenti a disegnare una metodologia e, con l'aiuto dell'ESRB e della BCE, scenari credibili e complessivamente neutrali.

Le banche europee sono dunque meglio patrimonializzate e, in base ai dati più recenti, hanno ripreso a fornire credito all'economia, sia pure con una significativa dispersione tra paesi. Anche la qualità del credito sembra stabilizzarsi, sebbene il permanere di un quadro macroeconomico debole continui a porre sfide per le banche. La redditività – con un *return on equity* in media inferiore al 6% – rimane molto contenuta, soprattutto se confrontata con il costo del capitale e porta a interrogarsi sulla sostenibilità di alcuni modelli di business.

Credo sia essenziale ridurre la capacità in eccesso nel sistema bancario e completare con vigore la pulizia dei bilanci. Negli Stati Uniti questo processo è stato molto più rapido che in Europa: molte più banche sono state riconosciute insolventi e sono uscite dal mercato e il patrimonio del sistema è stato rafforzato adeguatamente già nel 2009. Questo ha consentito di far ripartire prima i prestiti per imprese e famiglie. Se vogliamo rilanciare l'economia europea come quella americana dobbiamo anche noi completare questo processo.

4. Conclusioni

L'Unione Bancaria è un progetto essenziale per completare l'Unione economica e monetaria (UEM) europea. La vigilanza e il meccanismo di risoluzione delle crisi unici per l'area dell'euro hanno già consentito di allentare il legame tra banche e rischio sovrano.

Per ripristinare il funzionamento del Mercato Unico ed evitare una spaccatura fra paesi che partecipano all'Unione Bancaria e altri paesi dell'UE, si deve avere un impegno ancora più forte sul *Single Rulebook* – su regole uniche – e basi giuridiche solide sulla gestione delle crisi per i gruppi transfrontalieri.

All'attività regolamentare si affianca il nostro impegno per assicurare che le regole siano rispettate. Nel caso in cui un'autorità di vigilanza violi norme europee nel corso della sua attività, l'EBA può adottare una raccomandazione sulle azioni da porre in essere per rimediare alla violazione di diritto UE. Abbiamo già utilizzato questi poteri e continuiamo a tenere sotto osservazione la corretta attuazione del *Single Rulebook*.

L'EBA ha fatto ricorso a tutta la sua esperienza e a tutti gli strumenti di cui dispone per ripristinare la fiducia tra le autorità *home* e *host* e assicurare un'adeguata collaborazione nella difficile gestione del processo di ristrutturazione dei gruppi bancari. Il pieno impegno dell'EBA nei collegi di autorità di supervisione è fondamentale per garantire che le misure di vigilanza siano adeguatamente discusse e coordinate e che i collegi tengano conto delle possibili conseguenze indesiderate quando esprimono le proprie valutazioni e prendono decisioni comuni sui requisiti prudenziali specifici per le banche. In caso di disaccordo, possiamo intervenire con poteri di mediazione tra le parti.

Ho già menzionato come il perseguimento di regole comuni possa comportare costi di adattamento, che non possono essere considerati disgiuntamente dalle opportunità che l'armonizzazione massima offre in termini di *level playing field*, eliminazione di precedenti squilibri e maggiore competitività e stabilità del sistema nel suo complesso. Sono convinto che in tutti gli Stati membri i benefici dell'armonizzazione superino decisamente i costi. Sta a ciascun paese sfruttare al massimo questa occasione, adeguandosi prontamente al cambiamento e sapendo cogliere le opportunità che il Mercato Unico dischiude.

In Italia si è spesso, a ragione, reclamata una maggiore armonizzazione. Di recente è stato perfino sollecitato l'avvio di un processo europeo di armonizzazione che estenda una cornice

giuridica unica ad aree cruciali per l'operatività delle banche, quali il diritto societario e il diritto fallimentare, non ancora interessate dal *Single Rulebook*. Lo spirito di queste proposte è assolutamente condivisibile. Credo che a una proposta di un'armonizzazione così ambiziosa debba accompagnarsi un convinto supporto alle misure già in corso di attuazione da parte dell'EBA.

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Roberto Nicastro, Direttore Generale

Roma, 4 marzo 2015

1



PRESENTAZIONE UNICREDIT

2



QUADRO BANCHE EUROPEE

3



QUADRO SETTORE BANCARIO ITALIANO

4



PRINCIPALI CRITICITA' REGOLAMENTARI IN EUROPA E IN ITALIA



UniCredit è uno dei principali gruppi bancari europei...

- Circa **45 mln** di clienti e un attivo di oltre € 900 mld (di cui > 60% all'estero)
- Dipendenti: circa **150.000** ⁽¹⁾ (di cui > 60% all'estero)
- Filiali: **8.500** ⁽²⁾
- Rete internazionale distribuita in: ~ **50** paesi
- Reti estese di sportelli in **17** paesi
- Operatore globale nell'asset management: **€ 201** mld di attività gestite ⁽³⁾
- #1 in Europa Centro-Orientale (CEE), #2 in Italia e Austria, #3 in Germania
- Leader nei collocamenti europei DCM: **#3** per **Bond EMEA** emessi in EUR (#1 Austria, #1 Germany, #1 Italy, #3 CEE), **#2** per **Euro Covered Bond**, **#1** per Euro SSA Bonds

(1) Dati al 31 dicembre 2014. FTE = "Full Time Equivalent": personale conteggiato per le ore effettivamente lavorate e/o pagate dall'azienda presso cui presta servizio. I dati riflettono l'introduzione dei principi contabili IFRS 10 e IFRS 11. Includono gli sportelli del Gruppo Koç e Yapi Kredi (Turchia) calcolati al 100%.

(2) Dati al 31 dicembre 2014. Includono gli sportelli del Gruppo Koç e Yapi Kredi (Turchia) calcolati al 100%.

(3) Dati al 31 dicembre 2014.



...offre un importante contributo all'economia italiana ed è tra i maggiori prestatori di fondi alle PMI europee e italiane

UniCredit vuole essere un motore portante per l'economia italiana, capace di incidere in via diretta ed indiretta su:

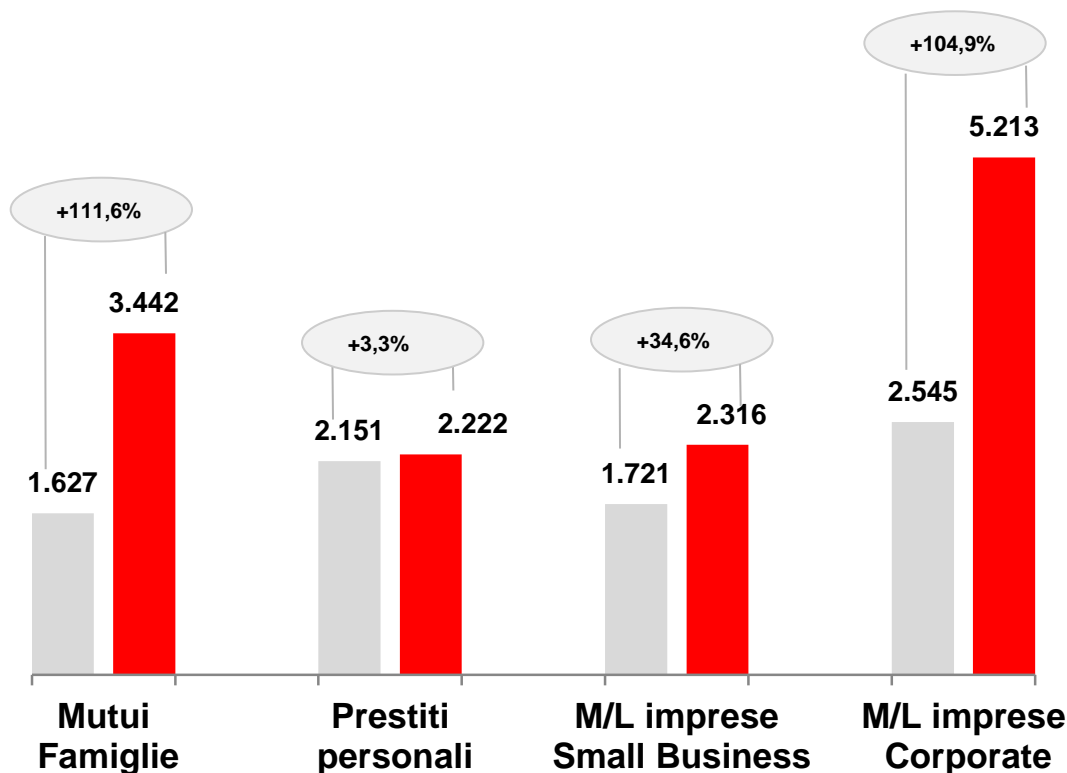
- PIL - contributo di UniCredit al Pil pari a circa **€ 72 mld**, ovvero il **4,6% del Pil** (*)
- Occupazione - **oltre 1 mln di occupati**, ovvero il **4,3% del totale Italia** (*)
- Leve strutturali riguardanti:
 - ✓ L'**accesso** ai finanziamenti (credito, mercato dei capitali e sistema garanzie)
 - ✓ L'**innovazione**
 - ✓ L'**internazionalizzazione**
 - ✓ La partecipazione alle **reti d'impresa e filiere globali**
 - ✓ L'**educazione finanziaria** delle famiglie
 - ✓ La **fiducia degli investitori esteri** e le **valutazioni sul sistema Paese**
- Credito:
 - ✓ **portafoglio di crediti PMI** in Italia al 2014 pari a circa **€ 100 mld**
 - ✓ uno dei primi tre **prestatori alle PMI Europee** con oltre **€ 200 mld** di crediti

(*) Fonte: KPMG e Bocconi (2014) - progetto di valutazione sul contributo di UniCredit al Pil in Italia. Il progetto ha l'obiettivo di misurare la banca come importante attore e motore dell'economia reale valorizzandone la capacità di contribuzione per mezzo della propria attività sia diretta sia indiretta. La quantificazione si traduce in capacità di UniCredit di contribuire al PIL ed all'occupazione del Paese. La metodologia è fondata sulla teoria di Leontief, la stessa alla base del calcolo del Pil. I dati riportati sono aggiornati al 2012.



Nel 2014 UniCredit si è distinta per la crescita del nuovo credito erogato, in controtendenza rispetto agli aggregati complessivi

Nuovo credito erogato
(var. % a/a)



Valori in € mln

- Il totale delle nuove erogazioni ha raggiunto € 13,2 mld nel 2014 (+64,0%), superiore ai run-offs (€ 11,1 mld), guidati dai mutui residenziali (+111,6%) e dai crediti alle imprese (+104,9%)
- TLTRO - richiesto da UniCredit il massimo concedibile per l'Italia, pari a quasi € 8 mld:
 - ✓ la domanda di credito è superiore alle aspettative e proviene dalle imprese migliori
 - ✓ prevalente la richiesta di finanziamenti a medio termine
- Delle 9.436 imprese che hanno stipulato uno dei 1.881 Contratti di Rete alla fine del 2014, circa 4.500 (48%) sono clienti UniCredit
- Dal 2012 al 2014 UniCredit ha supportato 16.000 imprese nell'internazionalizzazione



2014: i risultati complessivi dell'esercizio AQR confermano la buona posizione di capitale di UniCredit, che supera tutti i requisiti e raggiunge il target di Utile di € 2,0 mld

Asset Quality Review e Stress Test

- L'impatto dell'Asset Quality Review sul CET1 ratio è stato molto contenuto (19 bp) a conferma della solidità dello stato patrimoniale e dell'approccio prudentiale di UniCredit in merito alla classificazione degli impieghi ed agli accantonamenti effettuati
- Come risultato del Comprehensive Assessment, nello scenario avverso ipotizzato dallo stress test il CET1 ratio si attesterebbe al 6,8%, ben al di sopra della soglia minima richiesta (5,5%)

Raggiunto il Target di utile netto di € 2,0 mld

- **L'utile netto raggiunge € 2,0 mld.** Scrip Dividend atteso di 12 centesimi di euro per azione (+20,0% a/a) con un Pay-Out Ratio del 35%:
 - ✓ **Forte Contributo di CEE & Polonia con utile netto pari a € 1,4 mld**
 - ✓ **Italia (perimetro totale) registra utile netto pari a € 318 mln**

Posizione Capitale

- **Patrimonio Netto** al 31.12.2014 pari a **€ 49.390 mln**
- **RoTE** annualizzato 2014 pari a **4,9%**
- **CET1 ratio** 2014 pari a **10,41%**
- **Total Capital ratio** 2014 pari a **13,63%**

1



PRESENTAZIONE UNICREDIT

2



QUADRO BANCHE EUROPEE

3



QUADRO SETTORE BANCARIO ITALIANO

4



PRINCIPALI CRITICITA' REGOLAMENTARI IN EUROPA E IN ITALIA

LE DISCONTINUITÀ DERIVANTI DALL'AVVENTO DELL'UNIONE BANCARIA DOMINERANNO L'AGENDA DELLE BANCHE EUROPEE PER ANNI:

■ **Passaggio alla BCE della supervisione prudenziale**

- ✓ Per i maggiori istituti di credito europei e per le banche in distress: vigilanza diretta da parte della BCE, supporto da team di supervisione della autorità nazionali competenti (NCAs), ispezioni dirette in loco, ecc.
- ✓ Per i rimanenti istituti di credito: vigilanza indiretta da parte della BCE con supervisione diretta da parte delle NCAs

■ **Sofisticazione dell'approccio e degli strumenti di supervisione prudenziale**

- ✓ Supervisione differenziata in base al rischio posto dalla banca e basata su dati/template
- ✓ Inclusione dell'analisi dei modelli di business e della corporate governance, sofisticazione approccio su rischi e liquidità
- ✓ Uso esplicito di benchmarking tra banche (basati in parte sul confronto degli standard di solvibilità)
- ✓ Coerenza ed armonizzazione pur continuando a tener in considerazione le particolarità di ogni paese

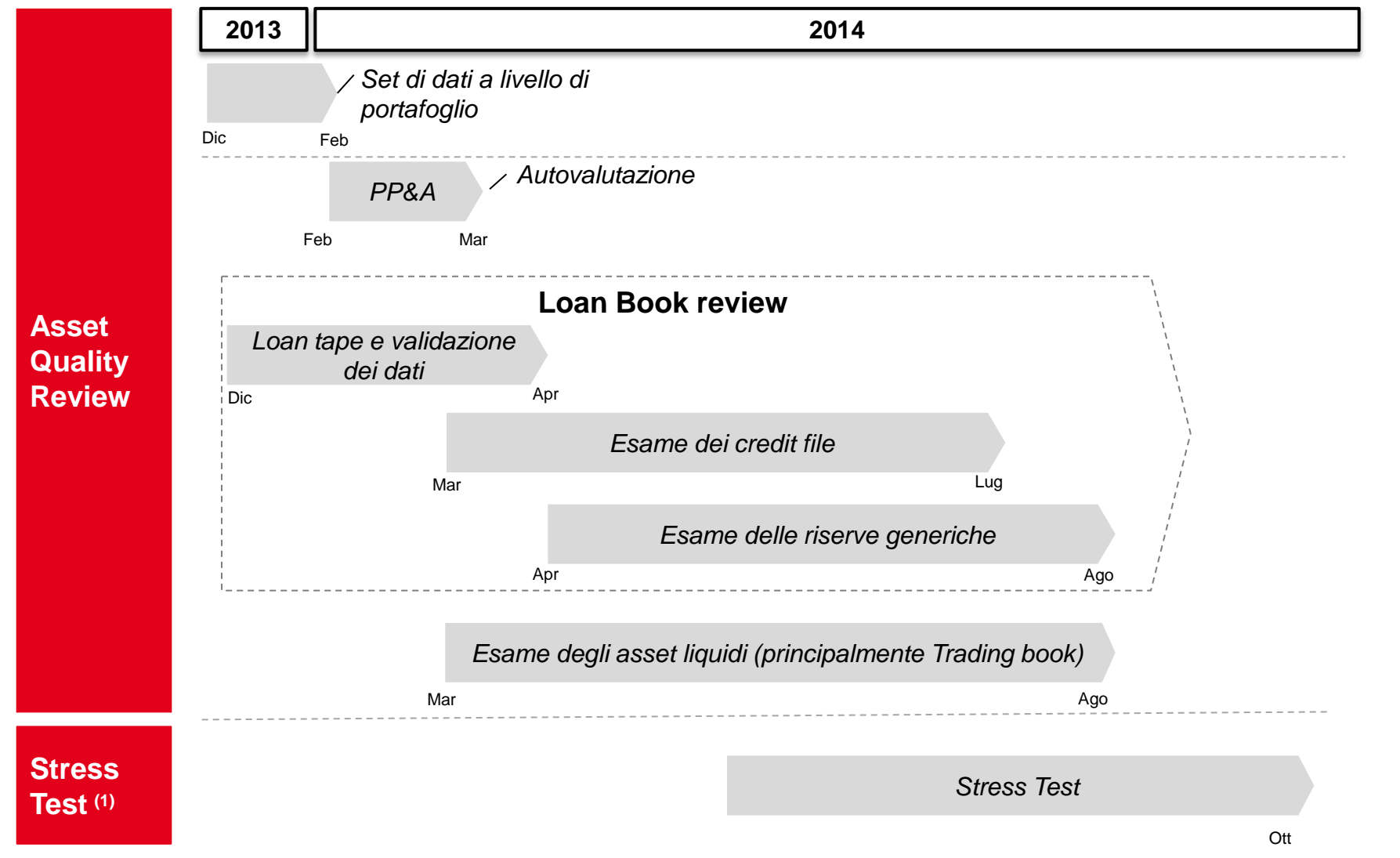
■ **Il passaggio al SSM è accompagnato da altri significativi cambiamenti:**

- ✓ Separazione delle attività di vigilanza svolte dalla BCE da quelle di regolamentazione svolte dall' EBA
- ✓ Aumento dell'attenzione istituzionale alla supervisione della condotta di business soprattutto da parte delle autorità nazionali
- ✓ Creazione di autorità di risoluzione nazionali ed irrobustimento del framework di tutela dei depositi



Comprehensive Assessment della BCE: un'analisi approfondita dello stato patrimoniale delle banche e del loro profilo di rischio

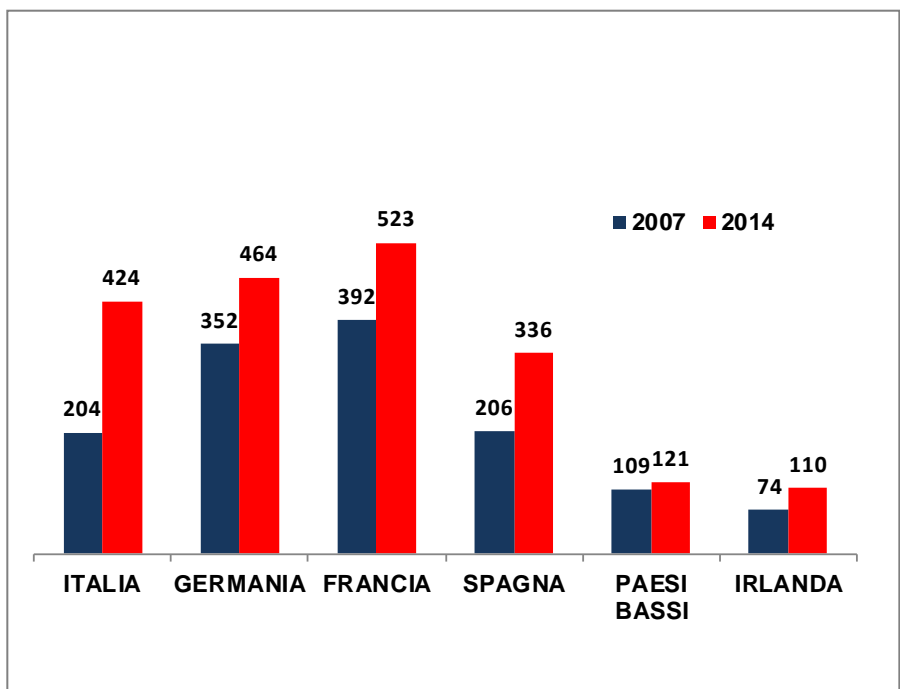
Comprehensive Assessment: fasi e tempi



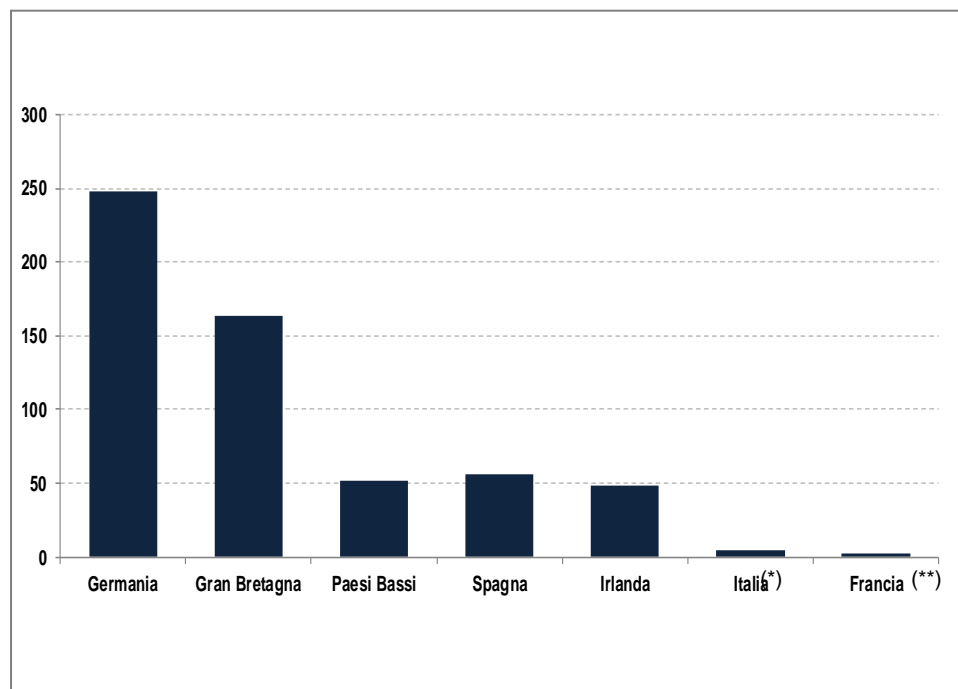


Tra il 2007 e il 2014 nel settore bancario europeo si evidenzia un generale aumento del capitale, spesso di provenienza pubblica

Capitale e Riserve del settore bancario (€; mld)



Interventi pubblici di stabilizzazione del settore bancario nei paesi europei (€; mld valori 2008-2013 cumulati al netto rimborsi ed esclusi oneri finanziari)



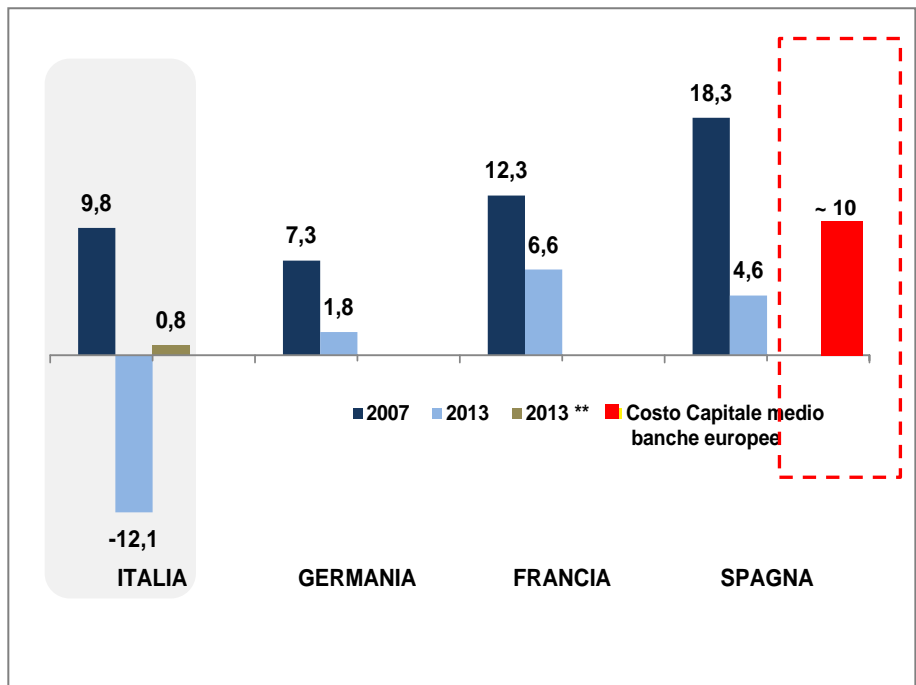
Fonte: elaborazioni Unicredit su dati BCE, Eurostat, Prometeia

Note: (*) L'importo massimo per l'Italia è stato di € 4,1 mld. Nel 2014 Monte dei Paschi di Siena ha restituito € 3 mld. (**) Le banche francesi hanno ricevuto aiuti pubblici per un ammontare superiore agli € 11 mld nel 2008, decumulato successivamente mediante i rimborsi delle banche fino a € 2,6 mld nel 2013.

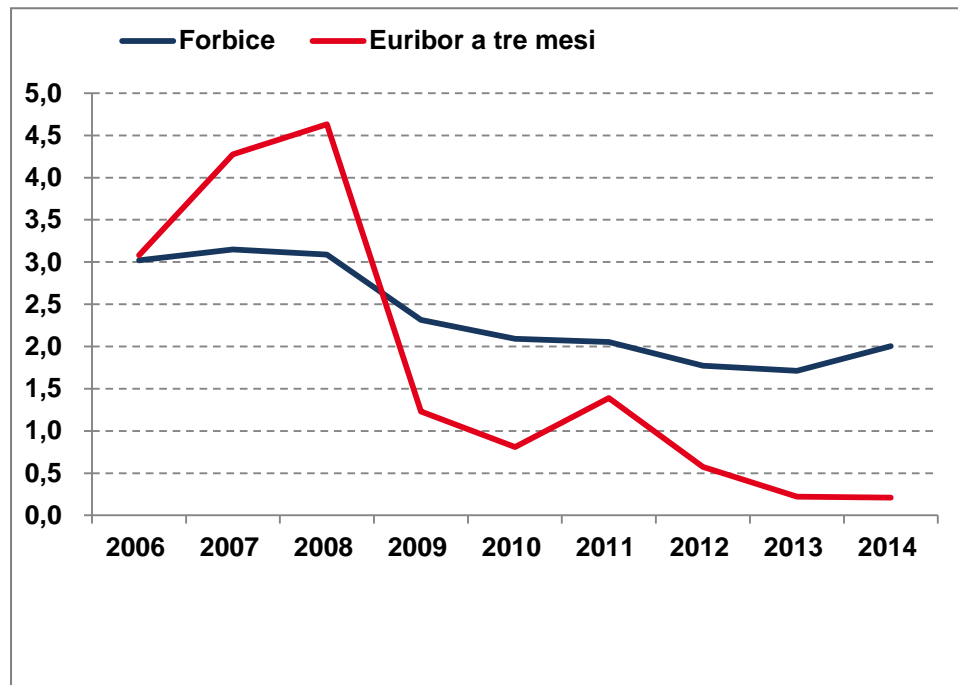


Bassa redditività media del settore bancario (anche a causa dei tassi di interesse)

Roe* del settore bancario e costo del capitale medio in Europa (valori %)



Forbice dei tassi bancari (*) ed Euribor (valori %)



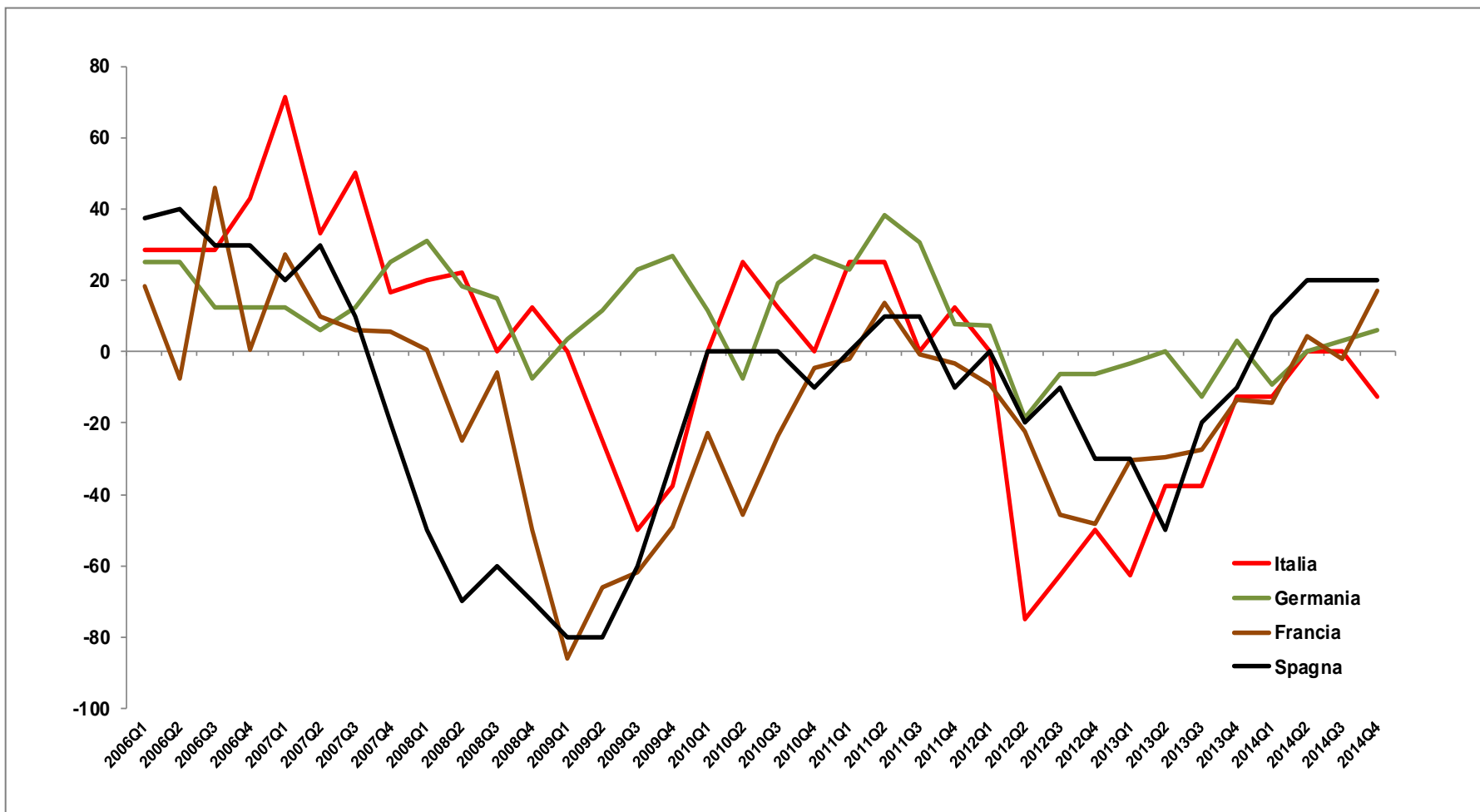
Fonte: elaborazioni Unicredit su dati Prometeia, Banca d'Italia, BCE

Note: (*) Medie semplici calcolate su un campione chiuso di 45 gruppi bancari: 11 gruppi italiani, 21 gruppi tedeschi, 6 gruppi francesi, 7 gruppi spagnoli. Roe = utile netto/equity. (**) Roe al netto degli effetti di svalutazione degli avviamenti calcolato per il settore bancario



La domanda di credito è ancora bassa: anche nei paesi in cui da tempo c'è moltissima liquidità

Domanda di credito delle imprese, European Bank Lending Survey
(percentuali nette*, valori %)



Fonte: elaborazioni Unicredit su dati Bank Lending Survey. (*) La percentuale netta è data dalla differenza tra la percentuale delle risposte che indicano una variazione di un dato segno (ad esempio "incremento della domanda") e la percentuale di quelle che indicano una variazione di segno opposto ("diminuzione della domanda"). Il campo di variazione dell'indice è compreso tra -100 e 100

1



PRESENTAZIONE UNICREDIT

2



QUADRO BANCHE EUROPEE

3



QUADRO SETTORE BANCARIO ITALIANO

4



PRINCIPALI CRITICITA' REGOLAMENTARI IN EUROPA E IN ITALIA



Il 2015 si apre con diversi elementi positivi per il settore bancario...

✓ **Liquidità molto migliorata** grazie a:

- **TLTRO**: piano per € 400 mld, di cui € 75 mld destinati all'Italia (18.7%). Prima asta di settembre 2014, € 23 mld (26.7% del totale) aggiudicati dalle banche italiane. Seconda asta dicembre 2014: € 26 mld (20% del totale) aggiudicati dalle banche italiane¹
- Il **QE** dell'Italia sarà di € 135 mld su complessivi € 1.080 mld del programma totale da marzo 2015 a settembre 2016 (acquisti mensili di titoli per € 60 mld per 18 mesi)²

✓ **Miglioramento della fiducia**:

- In netto rialzo a febbraio sia per i consumatori (da 104,4 a 110,9) sia per le imprese (da 91,6 a 94,9)³

✓ **Nuovi flussi di crediti problematici in rallentamento**:

- "nel corso del 2014 il flusso di nuove sofferenze ha continuato a ridursi rispetto ai picchi raggiunti intorno alla metà del 2013, ma resta ancora elevato, intorno al 2,5% (in termini annualizzati) per gli impieghi complessivi ed al 4% per quelli alle imprese secondo gli ultimi dati disponibili, riferiti al terzo trimestre"⁴

✓ **Ripresa dell'attività commissionale nell'asset management**

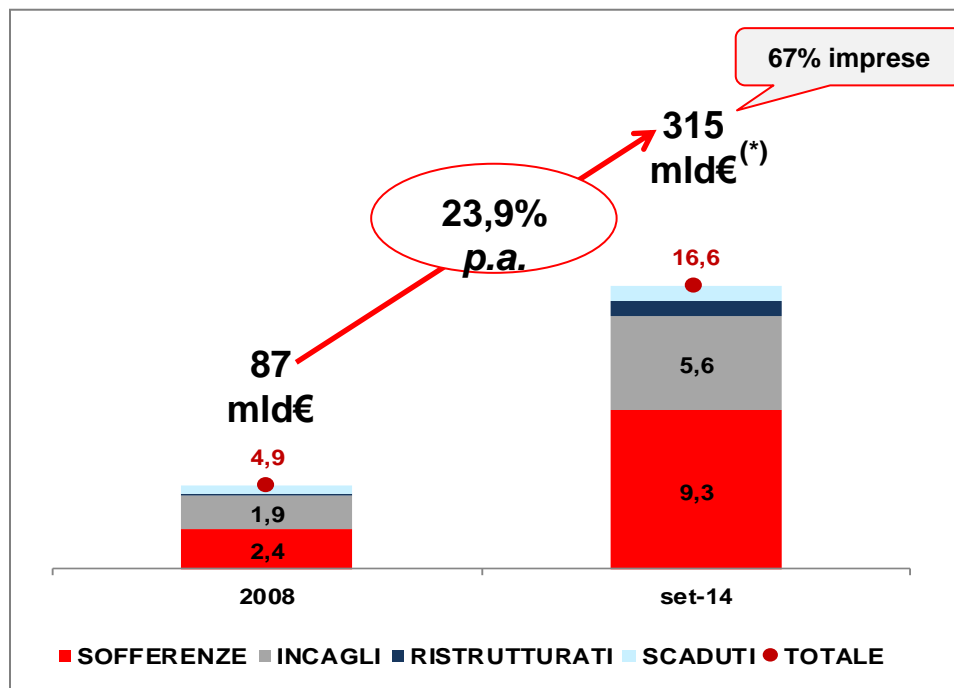
✓ **Contenimento dei costi rispetto al passato**: il Cost Income Ratio del settore bancario è passato dal 64% del 2008 al 59% del 2013⁵

Fonti: ¹ BCE; ² BCE; ³ Istat; ⁴ Ignazio Visco, Governatore Banca d'Italia, 21° convegno Assiom Forex; ⁵Prometeia

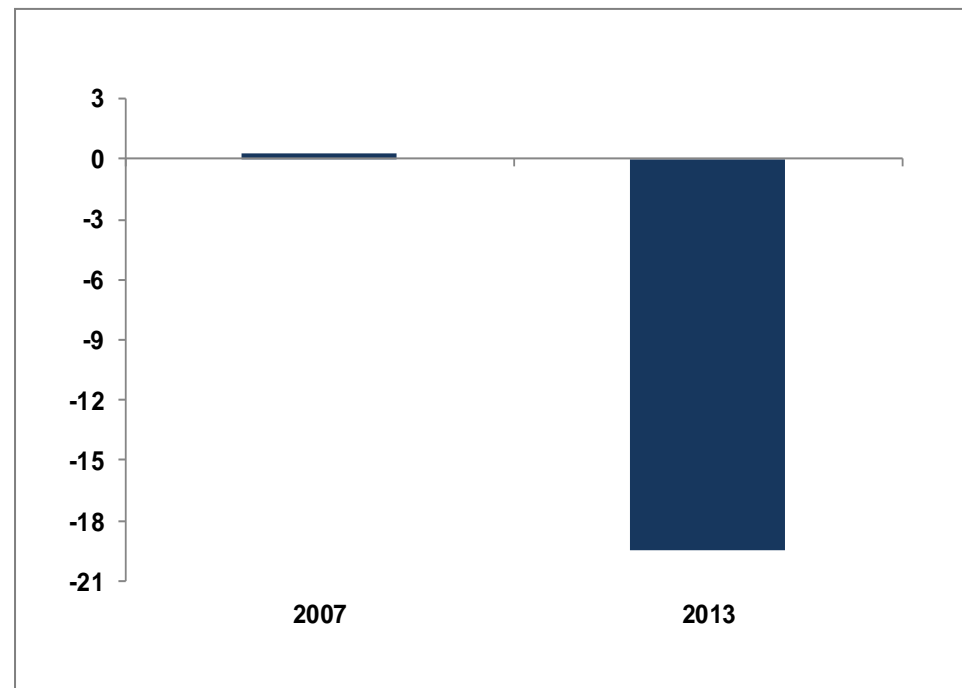


...anche se la situazione è appesantita dai crediti deteriorati che non consentono di colmare la differenza tra redditività e remunerazione del capitale (Return to Equity gap)

Crediti deteriorati sul totale dei crediti in Italia (valori %)



Gap tra Costo e Ritorno sul capitale (valori %)



- **Massa gigantesca di crediti problematici principalmente verso le imprese**, a causa di crisi più profonda e tempi di recupero molto più lunghi che in altri paesi europei
- **Costi eccessivi rispetto ai ricavi generati e redditività del tutto insufficiente per genere/attrarre nuovo capitale** e quindi promuovere la crescita

Fonte: elaborazioni Unicredit su dati Banca d'Italia, stime Prometeia

Note: (*) Al netto dei crediti ristrutturati

1



PRESENTAZIONE UNICREDIT

2



QUADRO BANCHE EUROPEE

3



QUADRO SETTORE BANCARIO ITALIANO

4



PRINCIPALI CRITICITA' REGOLAMENTARI IN EUROPA E IN ITALIA



Principali criticità regolamentari in Europa e in Italia

1



OSTACOLO ALLO **SMOBILIZZO** DELLA "MONTAGNA" DI **CREDITI**
PROBLEMATICI

2



PROCICLICITÀ ED **INSTABILITÀ** DELLE **NORME** SUL **CAPITALE**

3



POSSIBILI EFFETTI DELLA C.D. "**RIFORMA STRUTTURALE**"

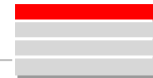
4



ENTROPIA/INCOMPATIBILITÀ DEGLI **ASSETTI** **NORMATIVI**



Abbattimento dello stock di crediti problematici. La riforma del diritto concorsuale e prefallimentare (riforma "a costo zero") – Perché è importante se tempestiva



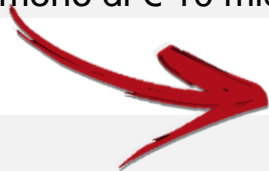
TEMPI DI RECUPERO TROPPO LUNGI ED INCERTI/TASSI DI RECUPERO BASSI

(i) I tempi di recupero troppo lunghi ed incerti (in media 7 anni la durata di una procedura fallimentare e 3 anni la durata per l'escussione di una garanzia immobiliare) nonché i (ii) tassi di recupero bassi **rendono estremamente incerto il valore attuale dei € 350 mld di crediti problematici**



INCONTRO DOMANDA OFFERTA - PRICING GAP

Grande difficoltà a fare incontrare domanda e offerta nel mercato dei crediti problematici. In particolare si pone il problema del "Pricing Gap" in cui il prezzo di acquisto proposto dai grandi investitori interessati risulta essere troppo basso rispetto ai valori di carico iscritti nei bilanci delle banche. Su € 350 mld potenzialmente offerti ne sono stati venduti meno di € 10 mld ed a prezzi bassissimi



RIFORMA PROCEDURE CONCORSUALI

E' necessario intervenire con una riforma delle procedure che, a costo zero, **migliori i tempi e l'efficacia nel recupero dei crediti**

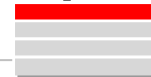


BENEFICI PER L'ECONOMIA REALE

Stiamo assistendo a segnali di ripresa nell'economia per cui i **benefici collegati alla liberazione di capitale e la corrispondente capacità di liberare capitale ed incrementare i finanziamenti alle imprese e famiglie** sarebbero, in questa fase, esponenziali



Abbattimento dello stock di crediti problematici. La riforma del diritto concorsuale e prefallimentare (riforma "a costo zero") – Principali distorsioni del quadro regolamentare



In Italia i *crediti in difficoltà* o **Non Performing Loans (NPL)** hanno raggiunto livelli record non solo a causa della crisi economica ma anche come conseguenza di:

Inefficienze delle procedure di tutela del creditore

- 7 anni la durata media delle procedure concorsuali in Italia
- Fino a 2 anni per l'escussione di un pegno

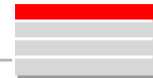
Comportamenti opportunistici e/o dilatori del debitore

- Utilizzo strumentale del concordato in bianco con finalità meramente dilatorie
- In circa **il 30%** dei casi i debitori prima di presentare la richiesta di concordato preventivo procedono all'affitto dell'azienda a terze parti collegate mettendola al riparo da pretese creditorie *(fonte Cerved)*
- Solo un'azienda su tre che presenta istanza di concordato, riesce poi effettivamente a proporre un piano che risulti adeguato per il tribunale e per i creditori*(fonte Cerved)*
- ...e di quelle che accedono al concordato, entro 3 anni il 90% sono in liquidazione e in fallimento *(fonte Cerved)*

IMF colloca l' Italia 35° sui 36 paesi OCSE per efficacia regolamentare/giurisprudenziale nel recupero crediti



Abbattimento dello stock di crediti problematici. La riforma del diritto concorsuale e prefallimentare (riforma "a costo zero") – Perché è "a costo zero"



LA RIFORMA E' "A COSTO ZERO". BASTEREBBE SEMPLICEMENTE PROMUOVERE:



1. Riduzione dei tempi e semplificazione dell'escussione delle garanzie:

- ✓ rafforzando le garanzie che assistono il credito, riducendone i tempi e semplificando la procedura di escussione (e.g. equiparazione pegno sui titoli non quotati a titoli quotati)



2. Riconoscimento ai creditori di un ruolo proattivo per un veloce recupero del credito:

- ✓ attribuendo ai creditori un ruolo attivo e di supporto alle procedure, sia per efficientare il recupero del credito, sia per individuare nuove soluzioni, non necessariamente liquidatorie



3. Efficientamento delle procedure:

- ✓ riducendo i tempi delle procedure concorsuali e rendendo i meccanismi più snelli, efficienti e soddisfattivi



4. Salvaguardia delle imprese che meritano di continuare la propria attività facilitando la concessione di nuova finanza in situazioni di pre-crisi:

- ✓ tutelando i creditori, che hanno concesso nuova finanza in pendenza della procedura di concordato, da eventuali rischi penali collegati alle attività di assistenza realizzate



Un incremento continuo dei requisiti di capitale e la richiesta di emettere strumenti di debito in grado di assorbire perdite, nell'attuale scenario macro-economico italiano, può comportare una riduzione dell'attività di erogazione del credito

Misure attualmente in discussione:

- **TLAC:** alle banche di interesse sistemico globale viene richiesto di detenere una determinata quantità di capitale e debito nel caso incorressero in perdite significative
- **Ponderazione titoli sovrani:** Basilea ha annunciato che prenderà in considerazione la possibilità di chiedere alle banche di detenere un cuscinetto di capitale a fronte dei titoli sovrani detenuti. Attualmente il rischio sovrano dei titoli Paesi dell'eurozona è pari a zero e ***la misura potrebbe avere conseguenze rilevanti soprattutto per le banche italiane***
- **Revisione CVA:** EBA ha indicato alla Commissione Europea la necessità di eliminare il regime di esenzione attualmente previsto per il calcolo di fondi propri connessi al rischio di aggiustamento della valutazione del credito delle imprese, cd. Credit Valuation Adjustment (CVA). ***La misura è in grado di riverberarsi negativamente sulla quantità del credito erogato alle imprese***

EFFETTO UNIONE BANCARIA

- 1 Inasprimento "moral suasion" su livelli di capitale**
- 2 Standardizzazione europea senza transizione che mette in difficoltà le PMI**





Prociclicità delle norme sul capitale ed omogeneizzazione europea – Focus sul TLAC – Cosa è?



INIZIATIVA

Nel novembre 2014, il Comitato di Stabilità Finanziaria formula una proposta che richiede alle **banche di interesse sistemico globale** (e.g. UniCredit) di detenere una determinata quantità di capitale e debito nel caso incorressero in perdite significative (i.e. **total loss absorbing capacity** o TLAC)

OBIETTIVO

Evitare il rischio di fallimento disordinato delle banche di dimensioni sistemiche (Too-Big-to-Fail) e **minimizzare l'uso delle risorse dei contribuenti**

PRINCIPALI CONTENUTI

- Strumenti di capitale e debito in grado di assorbire le perdite e preservare il livello di capitale necessario a continuare le attività
- Capacità di assorbimento totale delle perdite (TLAC) dovrà essere la maggiore fra (i) una forchetta tra il 16 ed il **20% dell'attivo ponderato sulla base del rischio** ed (ii) il **doppio dell'indice di leva finanziaria** fissato dal Comitato di Basilea, cioè del rapporto del capitale di una banca a fronte dell'attivo totale. Questo ratio è temporaneamente fissato al 3%
- Ulteriori **misure specifiche** da applicarsi caso per caso alle singole istituzioni creditizie
- Oltre al capitale azionario di più alta qualità (CET1), le banche potranno utilizzare per creare questo cuscinetto **debito subordinato** alle altre passività della banca



Prociclicità delle norme sul capitale ed omogeneizzazione europea – Focus sul TLAC – Potenziali problemi

Sovrapposizione
con normativa
europea MREL

SVANTAGGIO COMPETITIVO

- Il TLAC avvantaggia le banche organizzate come holding pure, diffuse in Usa e Svizzera. Le banche europee continentali organizzate con holding operative dovrebbero cambiare la propria struttura organizzativa: una scelta che potrebbe risultare molto costosa (per il peggioramento dei rating) e anche legalmente molto difficoltosa. Non fattibile in Italia finché il rating è pari a BBB

EFFETTI SU ECONOMIA REALE

- In Europa le banche dovrebbero emettere quantità di debito subordinato pari a circa € 400 mld (entro il 2019), senza la garanzia di un mercato in grado assorbirlo con conseguente innalzamento dei costi di finanziamento per le banche e – corrispondentemente - dei costi concessione dei prestiti
- Il volume dei prestiti potrebbe essere drasticamente ridotto con effetti penalizzanti per l'economia reale in Europa, ancora per la maggior parte finanziata dalle banche, frustrando gli sforzi della Banca Centrale Europea e delle istituzioni comunitarie di ripristinare robusti flussi di prestito alle imprese, ed in particolare alle PMI. Questo effetto sarebbe particolarmente penalizzante per l'economia italiana, notoriamente incentrata sull'intermediazione bancaria



Prociclicità delle norme sul capitale e omogeneizzazione europea – Focus sul TLAC – Possibili interventi



➤ **G20**

✓ Finalizzazione del TLAC - **Settembre 2015**

➤ **Commissione UE/Parlamento UE**

✓ Recepimento del TLAC e riconciliazione con normativa MREL nell'ambito di una nuova direttiva - **2016**

➤ **Parlamento Italiano**

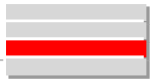
✓ Recepimento della Nuova Direttiva UE nell' ordinamento giuridico italiano - **2017?**

Per attenuare l'impatto del TLAC, si potrebbe **introdurre**, nell'ambito della legge di recepimento della BRRD, **una gerarchia dei creditori che assegni priorità ai depositi corporate rispetto alla categoria di debito senior**





Riforma strutturale – obiettivi e dettaglio proposta



OBIETTIVO

- Eliminare il **rischio di fallimento delle banche di importanza sistemica (TBTF)**
- Eliminare il **sussidio implicito dello Stato** a favore delle banche in crisi
- Ridurre i **rischi connessi** al contestuale esercizio nella medesima istituzione finanziaria di attività di intermediazione creditizia tradizionale ed **attività di investimento ad alto rischio**

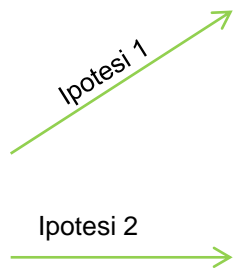


Banche di importanza sistemica e/o che svolgono attività di investimento che supera determinate soglie

MANCATO SUPERAMENTO DELLE SOGLIE: nessuna modifica strutturale si applica in via automatica, fatta salva la possibilità per il supervisore di richiederla nel caso in cui ritenga a sua discrezione che una determinata attività rappresenti un rischio per la stabilità finanziaria della banca

DIVIETO DI TRADING PROPRIETARIO/ FONDI ALTERNATIVI DI INVESTIMENTO

VALUTAZIONE ANNUALE delle attività di trading residue (compreso MARKET MAKING) sulla base di determinate soglie metriche



SUPERAMENTO DELLE SOGLIE: separazione delle attività di trading dalle attività connesse all'esercizio tradizionale dell'attività bancaria

ENTITA' DEDICATA ALLE ATTIVITA' BANCARIE TRADIZIONALI

ENTITA' DEDICATA ALLE ATTIVITA' DI NEGOZIAZIONE



RESTRIZIONI IN TERMINI DI: attività dedicate alla prudente gestione dei rischi/ridimensionamento del servizio di copertura dei rischi offerto ai clienti/limiti alle esposizioni intra-gruppo ed ai grandi fidi



SVANTAGGIO COMPETITIVO PER LE BANCHE

- L'**approccio europeo** – nel suo complesso – risulta **più severo** rispetto alle misure adottate in altri ordinamenti giuridici come ad esempio **gli Stati Uniti** (Volcker rule) nel cui contesto **l'attività di market making non è soggetta ad alcuna separazione**
- **Le banche italiane e quelle europee non dispongono di volumi di attività sufficienti a creare una entità di trading** capace di finanziarsi autonomamente sul mercato e potrebbero essere costrette a **dismettere tali attività a beneficio di banche con attività di investimento più significative**

INCREMENTO COSTI/MINOR REDDITIVITA' BANCHE

- **Incremento dei costi** dovuti alla complessità strutturale insita nella presenza di due entità distinte
- **Aumento costi di copertura rischi propri**; limitazioni alle esposizioni intra-gruppo e ai grandi fidi
- **Incremento dei costi di funding** per l'entità di trading
- Le prime stime calcolano un **costo aggregato per le banche** pari a **€ 21 mld**. Una cifra cui si aggiungono **costi di implementazione** stimati intorno ai **€ 9 mld**

IMPATTO SU ECONOMIA REALE

- Il **costo economico della riforma** viene stimato intorno ai **€ 20 mld o 0,15% in termini di riduzione del PIL europeo**. **Diminuzione che si aggiungerebbe all'effetto depressivo del 1-2% del PIL europeo** derivante dalle riforme già adottate¹

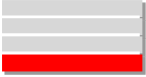


Riforma strutturale: l'articolo WSJ del CEO di Goldman Sachs evidenzia il rischio concreto per la regolamentazione europea di una consistente imperfezione nell'approccio regolamentare



Killing the Non-Giant competition (20 Feb. 2015, *the Wall Street Journal*)

- **Le regole introdotte in seguito alla crisi stanno consolidando il vantaggio competitivo delle maggiori banche US, a discapito delle istituzioni più piccole.** Come ha sottolineato Lloyd Blankfein, CEO di Goldman Sachs, «**Solo una manciata di player**» sarà in grado di competere
- Tutte le banche, non solo le maggiori, dovranno effettuare enormi investimenti in tecnologie e compliance staff. Queste **regole**, definite «barriere all'entrata» da Mr. Blankfein, **dissuaderanno nuovi player dall'ingresso nel mercato**, e forzeranno gli attuali partecipanti ad abbandonarne specifici segmenti. Al contrario di Goldman Sachs, le società più piccole non possono utilizzare i ricavi provenienti da continenti e linee di prodotto differenti per assorbire questi costi



- Molte delle misure adottate ed ancora in corso di finalizzazione sono volte ad **indirizzare uno specifico problema** (uno "stakeholder" alla volta) senza tenere conto del fatto che **rischiano di confliggere con obiettivi perseguiti da altre**;

- Tale discrasia è particolarmente acuta rispetto all'**equilibrio tra due obiettivi** talvolta confliggenti: **il rafforzamento della stabilità finanziaria e la promozione della crescita**

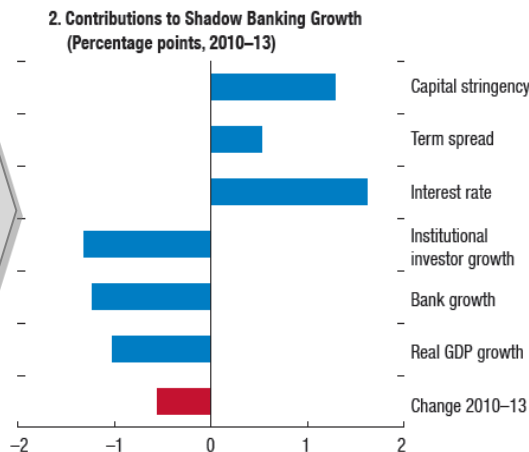
- Es. di normative nazionali confliggenti con altri stakeholder:
 - ✓ MIFID vs "sicurezza dei depositanti"
 - ✓ Basilea 3 vs "erogazione del credito"
 - ✓



Entropia/incompatibilità di molti assetti normativi – il potenziale "wild west" dello "shadow banking"

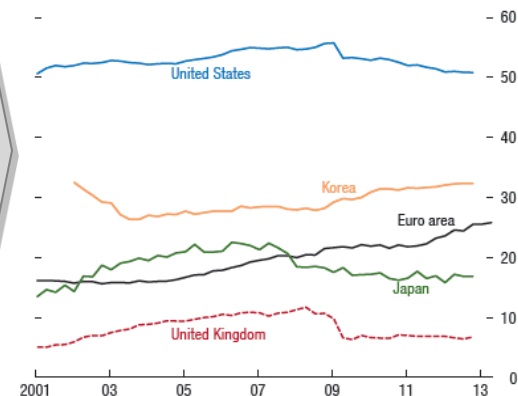
EBA ha recentemente (febbraio 2015) evidenziato tra i rischi dell'implementazione del nuovo quadro normativo il trasferimento di attività dal settore bancario allo **SHADOW BANKING** (i.e. settore bancario ombra)

Regole prudenziali più stringenti e decrescita del sistema bancario costituiscono i principali fattori che contribuiscono all'espansione del settore



Lo Shadow Banking contribuisce significativamente sul totale del credito erogato negli Stati Uniti ed è in significativo aumento in altri paesi, soprattutto nell'area euro

Figure 2.2. Lending by Shadow Banks (Percent of bank and shadow bank lending)



Sources: Haver Analytics; national central banks; and IMF staff estimates.

■ Rischi dello "Shadow Banking":

- ✓ Poche Regole
- ✓ Impatti su risparmiatori/detentori di quote di fondi
- ✓ Canali di finanziamento bancari alle "shadow banks". Esempio: potenziale crisi sistemica da fallimento dell'hedge fund "Long Term Capital Management" con intervento FED (1998)



Entropia/incompatibilità di molti assetti normativi – la necessità di un Testo Unico Bancario Europeo



- Con il dichiarato scopo di rafforzare stabilità e robustezza del settore bancario europeo, l'Unione europea ha approvato negli ultimi anni una enorme **mole di direttive e regolamenti, spesso** – come visto – **in contrasto tra loro**
- Il recepimento nazionale da parte dei Parlamenti o dei Regolatori ha generato significativa eterogeneità e anche distorsioni competitive tra un paese e l'altro
- La redazione di un **Testo Unico Bancario Europeo** sarebbe l'occasione per **coordinare, semplificare e consolidare la mole di norme primarie e secondarie** che, in particolare nell'emergenza della crisi, si sono venute sommando fino a formare un quadro nel quale non è sempre agevole districarsi





"LA SOSTENIBILITA' DELLA REGOLAMENTAZIONE"

**TUTELARE LA COMPETITIVITA' DEL
SISTEMA BANCARIO EUROPEO**



**RIDURRE IL RISCHIO CONNESSO ALLA SCARSA
REDDITIVITA' DELLE BANCHE**



**RESTITUIRE ALLE BANCHE IL RUOLO DI SUPPORTO
ALLA CRESCITA DELL'ECONOMIA REALE**





Benefici attesi dalla riforma delle procedure concorsuali

Il Fondo Monetario Internazionale in un recente *Working paper* (i.e. “*A Strategy for Developing a Market for Non performing Loans in Italy*”, Nadège Jassaud/Kenneth Kang, febbraio 2015) ha evidenziato che la *"tempestiva rimozione dei crediti problematici consentirà il miglioramento dei bilanci delle banche Italiane e sarà di supporto per nuove erogazioni.... Le banche Italiane mantengono un significativo ammontare di debiti problematici, la maggior parte dei quali sono stati inesigibili per molti anni. I suddetti NPL non generano ricavi ma richiedono un finanziamento a tassi di mercato assorbendo risorse e capitale. Pesando sulla valutazione delle banche fanno aumentare il costo del funding e lasciano le banche vulnerabili agli shocks (.....) "*

... "come già visto in altri Paesi, il coinvolgimento di investitori stranieri sia nell'acquisto diretto di NPLs che nel supportare le banche nella ristrutturazione dei debitori in difficoltà può aiutare le banche italiane a ridurre nel tempo lo stock dei crediti in sofferenza".....



Riforma strutturale – le attività di trading strumentali alla liquidità dei titoli emessi dalle imprese

MARKET MAKING

Il **market making** consente agli **emittenti di avere la garanzia di trovare una controparte** che si sostituisca al mercato in modo da **soddisfare le diverse esigenze di liquidità**. Una eventuale separazione dell'attività di market making **colpirebbe innanzitutto le emissioni meno liquide come, ad esempio, le emissioni obbligazionarie delle piccole e medie imprese**



POSSIBILI EFFETTI DELLA RIFORMA STRUTTURALE:

- La **separazione del market making** avrebbe l'effetto di frustrare una **fonte ineludibile di liquidità per gli emittenti** (società ed enti pubblici) rendendo proibitiva l'emissione di debito
- Le prime stime calcolano un incremento medio dei costi di emissione pari al **25% (30 bp)**

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI Commissione (Finanze e Tesoro)

**Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Giovanni Sabatini

10 marzo 2015

INDICE

- 1.** Il riassetto normativo conseguente all'avvio dell'Unione Bancaria.
Le scelte da compiere
- 2.** La proposta di riforma strutturale del settore bancario europeo
(separazione tra attività bancarie tradizionali e attività di *trading*)
- 3.** Gli andamenti e le prospettive del settore bancario italiano dopo
sette anni di recessione
- 4.** Notazioni conclusive

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

vorrei innanzitutto ringraziarVi a nome del Presidente dell'ABI Antonio Patuelli per averci invitato a partecipare a questo ciclo di Audizioni conoscitive dedicato al sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea. Si tratta di temi di grande rilevanza per le prospettive economiche del Paese; e non vi è dubbio che le proposte di cambiamenti regolamentari di fronte alle quali oggi ci troviamo vadano considerate sia con riguardo alle possibili ricadute sulla stabilità finanziaria sia con riferimento agli effetti sulle famiglie e imprese e quindi sulla crescita economica.

1. Il riassetto normativo conseguente all'avvio dell'Unione Bancaria. Le scelte da compiere.

In via preliminare occorre osservare che negli ultimi cinque anni si è assistito ad un continuo cambiamento del quadro delle regole internazionale, europeo e nazionale, determinando condizioni di incertezza operativa che, in ultima analisi, si riflette anche sulla capacità di erogazione del credito. Dal 2009 ad oggi abbiamo contato oltre 250 documenti di consultazione, di cui oltre 120 a livello nazionale e oltre 130 a livello europeo.

Sarebbe pertanto necessaria, prima di procedere con l'adozione di nuove regole, effettuare una valutazione complessiva delle misure già adottate e, in particolare, delle interazioni tra le varie discipline settoriali emanate (es. CRD IV, Solvency 2, MIFID2, nuove regole EBA, etc..) anche al fine di valutarne gli effetti finali sull'economia reale.

Questo è tanto più vero per l'Italia in cui il combinato disposto delle nuove regole europee e delle ancora vigenti particolari norme italiane rendono progressivamente sempre più difficile il ricorso al credito bancario, soprattutto per i più deboli tra i prenditori in bonis, dopo oltre sei anni di crisi economica. Con il rischio di ulteriori uscite dal mercato di larghe fasce di operatori nelle aree del Paese meno industrializzate e meno aperte all'internazionalizzazione.

1.a Il Testo Unico Europeo

Con l'Unione Bancaria sono venute meno le residue barriere nazionali, e il campo di gioco è unico, così come unica l'Autorità di vigilanza. Il

recente esercizio di valutazione approfondita condotto dalla Banca Centrale Europea (BCE), prima di assumere i nuovi compiti di vigilanza prudenziale, ha dimostrato che non sono più ammesse e giustificate differenze di trattamento.

Nel 2007 Tommaso Padoa-Schioppa affermava l'esigenza di costituire un set unico di regole di vigilanza in Europa per tenere il passo del crescente consolidamento del mercato unico europeo dei servizi finanziari; oggi l'asticella si è spostata più in alto, e l'Unione Bancaria ci chiede di realizzare identiche normative, presupposto inscindibile di una vera vigilanza unica.

È di tutta evidenza, pertanto, che l'obiettivo di creare un quadro regolamentare unico si combini all'obiettivo di **realizzare un Testo unico bancario europeo** che superi le diverse normative nazionali esistenti non soltanto nello specifico campo delle norme di vigilanza prudenziale e concretizzi una completa e identica normativa per il funzionamento delle banche all'interno dell'unione bancaria. La redazione di un Testo unico bancario europeo sarebbe anche l'occasione per coordinare e semplificare la mole di norme primarie e secondarie che, in particolare nell'emergenza della crisi, si sono venute sommando fino a formare un quadro nel quale non è sempre agevole districarsi.

Le aree di intervento sono molteplici: si va dal diritto penale dell'economia, alle regole contabili, alle normative fiscali fino a quella pletera di misure amministrative che creano ingiustificate penalizzazioni per le banche che operano in Italia.

Per quanto riguarda il diritto penale dell'economia, non hanno senso disparità sanzionatorie per le medesime fattispecie in un mercato già così integrato per l'abolizione delle dogane interne, per unità monetaria e ora per vigilanza comune sulle banche. Un Testo unico europeo, un diritto penale dell'economia identico e l'unione dei mercati finanziari implicano l'emanazione di norme uniche e semplificate che favorirebbero proprio lo sviluppo di maggiori efficienze ed economicità e che possono essere realizzati con costi bassissimi, se non quasi inesistenti.

Prima queste riforme vengono realizzate, più solide saranno le basi su cui poggeranno l'Unione Bancaria e l'Unione Finanziaria. Un'Unione Bancaria europea composta da un meccanismo unico di vigilanza e da un meccanismo unico per la gestione e risoluzione delle crisi, ma con normative differenti nei singoli Stati membri in settori che incidono

sull'operatività delle banche è infatti potenzialmente foriera di disparità competitive non più tollerabili, che è necessario sradicare prima che finiscano con il produrre danni irreversibili ai settori bancari (e alle economie reali) degli Stati membri dell'Unione Bancaria.

L'ABI ritiene altresì che per rendere effettivamente operativa l'unione bancaria europea sia necessario creare un **linguaggio contabile unico**, almeno a livello di unione bancaria.

La mancanza di un linguaggio contabile unico rappresenta un grave inconveniente per il Meccanismo Unico di Vigilanza (MVU), visto che la reportistica di vigilanza si basa sui dati contabili.

Accettare e usare acriticamente ai fini di vigilanza i dati contabili calcolati secondo regole e metodologie estremamente variegati non è più accettabile nell'ambito dell'unione bancaria, soprattutto perché su questi dati la BCE ha oggi la ragionevole pretesa di costruire modelli unici, e perfezionare esercizi di stress che possono incidere in modo significativo sulla profittabilità e – in alcuni casi – sulla sopravvivenza stessa delle banche vigilate.

Secondo l'ABI il linguaggio contabile comune non può che essere quello dei principi contabili internazionali IAS/IFRS. Tale obiettivo può essere conseguito modificando il Regolamento n. 1606 del 2002 (c.d. Regolamento IAS) oppure chiedendo agli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria di rivedere la propria legge nazionale di recepimento delle opzioni contenute nel Regolamento IAS, imponendo l'adozione degli IAS/IFRS ai rispettivi settori bancari, così come ha fatto l'Italia con il Decreto Legislativo n. 38 del 28 febbraio 2005.

La soluzione più rapida, tuttavia, è quella di chiedere alla BCE di esercitare la discrezionalità prevista all'art. 24, paragrafo 2, del Regolamento sui requisiti prudenziali (c.d. CRR), che le consente di imporre, ai fini di vigilanza, l'uso degli IAS/IFRS a tutte le banche degli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria.

Con riferimento alle scelte da adottare a livello comunitario vorrei aggiungere una considerazione: nell'Unione europea ci sono oggi 28 diverse legislazioni tributarie e 28 diverse interpretazioni del concetto di base imponibile. Si tratta di uno dei problemi centrali dell'integrazione europea che se non sarà affrontato con tempestività può inficiare il raggiungimento degli obiettivi alla base dell'Unione Bancaria.

Almeno per gli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria, e che hanno deciso di cedere importanti quote di sovranità in tema di vigilanza bancaria per conseguire l'obiettivo di una più stretta integrazione è infatti paradossale mantenere uno *status quo* che a livello tributario è lasciato alla più estrema discrezionalità nazionale, e che per questo motivo è diventato uno dei più "divisivi" argomenti europei.

Per fare un primo ma importante passo verso la soluzione di questo problema, la Commissione europea si è già adoperata in passato quanto all'imposta sulle società e, nonostante tutte le difficoltà e le resistenze che ha incontrato, nel 2011 ha pubblicato la bozza di direttiva per **armonizzare le regole per la determinazione della base imponibile delle imprese** (Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB).

Armonizzare i meccanismi per determinare le basi imponibili non è un obiettivo "semplice" e per questo motivo incontra la resistenza politica degli Stati membri che puntano sulla fiscalità come arma competitiva. Indipendentemente dal livello delle aliquote, infatti, questi Paesi puntano a "superare" gli altri sulle deduzioni che accordano, finendo col tassare una quota infinitesima – o comunque molto bassa - dei ricavi. E' agevole dimostrare che pur in presenza di aliquote nominali sul reddito di impresa simili tra Francia e Italia, il perverso gioco delle minori deduzioni (ad esempio, il regime di deducibilità in cinque anni degli accantonamenti sui crediti deteriorati) e di riprese a tassazione comporta uno svantaggio enorme a danno delle banche operanti in Italia in termini di aliquota effettiva.

Non meno complesso è il tema dell'armonizzazione delle altre imposte, che costituiscono quasi *un unicum* nel panorama europeo, come l'IRAP, le imposte indirette come quella di registro e quella di bollo (ed anche l'imposta sostitutiva sui finanziamenti a medio/lungo termine). Finanche sul tributo armonizzato per eccellenza, l'IVA, permangono gravi gap competitivi sia con riferimento al regime dell'IVA di Gruppo, consentito in 16 Paesi ma non in Italia o su alcuni altri aspetti tecnici, come ad esempio, il pro-rata di esenzione, rigidissimo in Italia e molto favorevole in altri Stati.

1.b Ulteriore sforzo per uniformare le prassi di vigilanza

Anche con riferimento alle modalità di esercizio di vigilanza rimane molto da fare. L'obiettivo della BCE di rivedere e uniformare i modelli interni delle banche per il **calcolo degli attivi ponderati per il rischio** (Risk Weighted Assets – RWA), deve essere condotto senza penalizzare le banche che adottano un modello di business di banca tradizionale che raccoglie depositi e investe per sostenere l'economia reale.

La BCE, l'Autorità Bancaria europea (EBA) e il Comitato di Basilea dovrebbero impegnarsi affinché il lavoro di armonizzazione degli RWA venga impostato in modo da far venire meno – o quantomeno ridurre – gli incentivi di fatto previsti nell'Accordo di Basilea 3 a favore delle attività in titoli strutturati e, allo stesso tempo favorire le attività relative al modello di business di banca tradizionale.

Un'altra area di intervento immediato è quella relativa alla corretta valutazione dei rischi derivanti dai portafogli di attivi finanziari e il ribilanciamento rispetto ai portafogli di attivi creditizi. La stessa M.me Nouy, presidente del Supervisory Council della BCE, ha riconosciuto in occasione di una audizione davanti alla Commissione Econ del Parlamento Europeo che durante l'esercizio di valutazione approfondita (comprehensive assessment) non sono stati compiutamente valutati i rischi derivanti dagli strumenti finanziari di livello 3 data la difficoltà per gli ispettori di entrare nei complessi modelli di valutazione utilizzati dalle banche per prezzare tali categorie di attivi.

Un approccio omogeneo e equilibrato nella valutazione dei rischi delle diverse categorie di attivi finanziari è fondamentale per evitare che si possano creare incentivi a modificare la composizione degli attivi bancari a favore di quelle attività meno penalizzate dai requisiti regolamentari.

1.c Rimuovere l'incertezza sul capitale

Affinché le banche possano pianificare al meglio le proprie attività e non essere costrette ad adottare policy eccessivamente cautelative in termini di utilizzo nell'attività creditizia del capitale detenuto - con riflessi negativi sull'economia - è fondamentale poter rimuovere i fattori che determinano un'**eccessiva incertezza sui requisiti minimi patrimoniali** che le banche devono rispettare.

Dopo la conclusione del Comprehensive Assessment e l'avvio dei piani di patrimonializzazione, ove necessari, si immaginava di aver raggiunto un livello di certezza e trasparenza sulla adeguatezza delle dotazione di fondi propri a fini prudenziali.

Di fatto però la BCE è intervenuta chiedendo alle banche di rispettare soglie preventivamente indeterminate di capitale sulla base di valutazioni specifiche sui singoli istituti secondo procedure di cui non è stato reso pubblico il metodo, cosa che ha ingenerato confusione e incertezza rispetto alle dotazione patrimoniali minime effettive che le banche saranno chiamate a detenere.

Non si vuole con ciò mettere in dubbio che l'autorità possa chiedere in taluni casi una dotazione aggiuntiva di capitale, nel rispetto delle facoltà attribuite alla vigilanza nell'ambito del cosiddetto Pillar 2; si lamenta piuttosto l'assenza di un quadro regolamentare e di vigilanza che risponda a pochi requisiti chiave:

- certezza
- stabilità
- trasparenza
- assenza di pro-ciclicità.

Vale la pena citare le parole del Governatore Visco che, in occasione del suo intervento al 21° congresso dell'ASSIOM – FOREX, ricordava come *“Negli ultimi anni la necessità di adeguarsi a più stringenti requisiti patrimoniali ha influito sulla propensione delle banche a erogare credito in una fase congiunturale avversa. Per non ostacolare il consolidamento dei segnali di ripresa delle economie occorrerà calibrare con cautela le ulteriori richieste di incremento delle dotazioni di capitale. Più in generale, nel nuovo contesto dell'Unione bancaria la chiarezza e la stabilità del processo prudenziale sui requisiti di capitale, nello spirito delle regole di Basilea, faciliterà la pianificazione a lungo termine delle banche, incrementerà la trasparenza sul mercato, limiterà potenziali effetti pro-ciclici.”*

Altro elemento che concorre all'incertezza è la **potenziale anticipata rimozione delle discrezionalità nazionali transitorie** esercitate, prima del 4 novembre 2014. Tra l'altro è da ricordare che alcune discrezionalità nazionali esercitate in Italia sono penalizzanti; in particolare, ci riferiamo alla riserva di conservazione del capitale che è stata fissata pari al 2,5% dell'esposizione complessiva al rischio della banca già a partire dal 2014, senza recepire le indicazioni del

Comitato di Basilea che prevedevano la possibilità di una sua introduzione graduata nel tempo fino al 2019.

Non si vorrebbe poi che la BCE adottasse, come ha già fatto per alcuni aspetti l'EBA nell'ambito dei recenti stress test, un approccio di "armonizzazione asimmetrico" alle discrezionalità nazionali, rimuovendo solo per alcuni Paesi quelle per loro di maggiore importanza (es. se fosse rimosso il filtro prudenziale relativo ai titoli di stato inclusi nelle attività disponibili per la vendita; parrebbe allora equo armonizzare anche l'aspetto della deduzione dal capitale primario anche di altri cespiti aventi rilievo relativamente maggiore presso altre banche europee, rispetto a quelle italiane).

La discussione a livello internazionale circa l'opportunità di rivedere le regole attuali che disciplinano il trattamento a fini patrimoniali del **rischio sovrano**, rappresenta un'ulteriore fonte di incertezza sulle dotazioni patrimoniali che, insieme alla liquidità rappresentano la materia prima dell'agire bancario.

A tal riguardo si sottolinea che l'approccio teorico secondo il quale sarebbe opportuno richiedere alle banche di accantonare patrimonio a fronte dell'esposizione in **titoli di Stato detenuti**, non ha dei presupposti logici condivisi, in particolare se trattasi di titoli emessi dal Paese di appartenenza. E' infatti di tutta evidenza che problemi di default dello Stato sovrano di appartenenza (alla cui probabilità dovrebbe agganciarsi la ponderazione prudenziale dei titoli detenuti) rappresenterebbe un elemento a tal punto pervasivo da trascinare comunque gli intermediari di quel Paese verso l'insolvenza, a prescindere dalle dotazioni patrimoniali detenute a fronte dei titoli emessi dal proprio Stato sovrano, o a livello generale. Recenti casistiche dimostrano pienamente l'assunto di cui sopra.

Da ultimo si ritiene importante sottolineare un ulteriore approccio potenzialmente destabilizzante sul fronte non solo della pianificazione delle dotazioni patrimoniali ma più in generale della pianificazione strategica e commerciale di una banca. Ci si riferisce alla c.d. **Business Model Analysis**, ossia alla fase iniziale del nuovo processo di vigilanza prudenziale del MVU, la quale tende a condizionare tutte le successive.

Quantunque si tratti di una valutazione relativamente più qualitativa delle altre previste nel Supervisory Review and Evaluation Process (SREP), essa è fonte di preoccupazioni: nella inevitabile standardizzazione delle variabili prese in considerazione e

nell'approccio comparativo (*benchmark*) che sarà adottato potrebbero, infatti, essere rilevate incoerenze strutturali del Modello di Business spurie.

Valutare che un certo *business mix* sia o non sia in grado di garantire una redditività, corretta per il rischio, sostenibile nel tempo, o, in altri termini, giudicare il senso dello stare sul mercato di un intermediario con metodiche non ancora del tutto rese note e comunque praticate per la prima volta in un contesto innovativo, è fonte di grave incertezza.

1.d Il recepimento delle direttive nella normativa nazionale.

La normativa approvata a livello comunitario di per sé non è sufficiente per realizzare e rendere operativa l'Unione Bancaria.

Le direttive comunitarie devono essere infatti recepite nel diritto nazionale per diventare cogenti, ed i Regolamenti europei necessitano di sostanziali interventi sull'esistente normativa nazionale per essere effettivamente applicabili.

Il progressivo, lento ma crescente processo di armonizzazione intrapreso dalla normativa comunitaria ha portato con sé la necessità per le Istituzioni comunitarie di imporre scadenze sempre più ravvicinate per l'entrata in vigore delle nuove regole europee, e ciò mette certamente sotto pressione le Istituzioni nazionali competenti per il recepimento delle normative comunitarie.

In Italia abbiamo uno strumento straordinario per conseguire l'obiettivo di recepire velocemente e in consultazione con l'industria la normativa comunitaria, nel pieno rispetto del principio della *better regulation*: la Legge di delegazione europea.

Quest'anno, il **Disegno di Legge di delegazione europea 2014** – il cui iter è cominciato la scorsa settimana presso la Commissione Politiche UE del Senato – contiene importanti deleghe al Governo proprio per rendere operativa l'Unione Bancaria.

Si tratta, in particolare, delle direttive per introdurre nel nostro diritto nazionale il nuovo *framework* europeo, profondamente differente rispetto al contesto attuale, per la gestione e la risoluzione delle crisi bancarie e il nuovo sistema armonizzato per la protezione dei depositanti, oltre alle modifiche al Testo Unico Bancario (TUB)

necessarie a rendere pienamente operativo il Regolamento MVU e quindi l'attività di vigilanza prudenziale della BCE.

In questa fase di transizione, estremamente delicata per il futuro dell'industria bancaria nel nostro Paese, è pertanto molto importante che il Parlamento approvi rapidamente la Legge di delegazione europea 2014, così da concedere al Governo tempo sufficiente per un recepimento condiviso e accorto delle nuove regole comunitarie.

Tra le normative europee da recepire tempestivamente si segnala inoltre anche la direttiva sui conti di pagamento n. 2014/92/UE a cui in parte si riferisce l'art. 2 del DL 3/2015, in corso di conversione. In proposito giova ricordare come la creazione dell'Unione Bancaria richieda che il recepimento della direttiva avvenga senza imposizione di oneri aggiuntivi e ulteriori rispetto a quanto previsto dalla norma comunitaria, al fine di evitare incongrue penalizzazioni delle banche operanti in Italia.

Un'ulteriore Direttiva di particolare rilievo da recepire tempestivamente è la Direttiva 2014/17/UE sulla disciplina dei mutui ipotecari. Si segnala che in tutti i paesi europei sono iniziate le consultazioni per il recepimento di detta Direttiva.

2. Le nuove proposte normative europee e internazionali

2.a La proposta di riforma strutturale del settore bancario europeo (separazione tra attività bancarie tradizionali e attività di trading)

Tra i temi specificamente inclusi tra le ragioni che hanno portato queste Commissioni alla presente indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea vi è la proposta di Regolamento sulla riforma strutturale del settore bancario europeo presentata lo scorso anno dalla Commissione e ora in corso di discussione presso il Parlamento europeo e il Consiglio per l'approvazione in co-decisione, e l'esame delle analoghe proposte di revisione del sistema bancario italiano.

Il **modello di banca universale**, che consente agli intermediari creditizi di svolgere all'interno di un'unica organizzazione aziendale (un unico soggetto giuridico) un'ampia gamma di attività finanziarie, è stato introdotto nel diritto comunitario con la seconda direttiva di coordinamento in materia bancaria (direttiva n. 646 del 1989),

recepita in Italia con il decreto legislativo n. 481 del 14 dicembre 1992, successivamente trasfuso nel Testo Unico in materia bancaria entrato in vigore con il D.Lgs. n. 385 del 1993 ⁽¹⁾.

La predetta direttiva n. 646 del 1989 e quella n. 22 del 1993, sui servizi di investimento, hanno in sostanza abolito i limiti di specializzazione dell'attività bancaria che, seppur con diverse declinazioni, caratterizzavano le legislazioni bancarie dei diversi Stati membri ⁽²⁾. I requisiti di specializzazione che frammentavano il sistema bancario erano stati introdotti negli anni '30 come reazione alla crisi del 1929, prendendo spunto dalla legge varata negli Stati Uniti per separare nettamente la banca di investimento da quella tradizionale (c.d. Glass Steagall Act del 1933).

Il quadro regolamentare ha seguito tale linea evolutiva, riconoscendo il modello della banca universale quale strumento utile per realizzare la diversificazione dei rischi e dei ricavi.

La crisi ha messo in dubbio la validità del modello della banca universale. Dall'analisi delle cause che hanno portato in primis alla crisi degli intermediari finanziari negli Stati Uniti – ma per certi versi anche in Europa – è emerso infatti che le perdite che hanno determinato la necessità di interventi governativi sono derivate in massima parte da attività condotte dalle banche in operazioni di trading proprietario, derivati, prestiti a *hedge fund* non garantiti, veicoli per investimenti strutturati e *private equity*.

La constatazione che si trattava di attività che si discostano dal modello tradizionale di banca (raccolta dei risparmi dal pubblico per

⁽¹⁾ Il Dlgs n. 481 del 1992 disponeva che l'oggetto sociale delle banche, oltre all'attività tipica, comprenda "ogni altra attività finanziaria oltre che attività connesse o strumentali" (art. 10), con la conseguente possibilità per ciascuna banca di operare senza vincoli temporali o di oggetto (a meno di riserva di legge). In questo modo si stabiliva la definitiva despecializzazione degli intermediari creditizi italiani e veniva meno la distinzione tra aziende di credito e istituti di credito speciale e le diverse categorie istituzionali (istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, aziende di credito ordinarie, casse di risparmio ecc.) previste dalla precedente normativa in materia.

⁽²⁾ La direttiva si ispirava al modello tedesco, e in questo senso permetteva di superare anche il divieto per le banche di detenere partecipazioni in imprese industriali. Al contrario, la direttiva intendeva rafforzare i legami tra settore bancario e settore industriale, per permettere alle banche di ottenere più facilmente notizie relative alla rischiosità dell'investimento e alla redditività attesa – in modo da favorire politiche di finanziamento a lungo respiro, e all'impresa industriale di beneficiare della consulenza della banca per gli aspetti fiscali, finanziari e giuridici.

finanziare prestiti a famiglie e imprese) e che, di conseguenza, esulano dall'interesse pubblico al sostegno dell'economia reale, ha pertanto avviato una profonda riflessione sulla necessità di separare l'attività di banca tradizionale da quella c.d. speculativa, sia negli Stati Uniti sia in Europa.

L'idea di fondo della **proposta di Regolamento sulle misure strutturali** volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'UE è pertanto che la separazione delle attività permetterebbe in futuro di concentrare eventuali interventi governativi - finanziati con fondi pubblici - solo sull'attività di banca tradizionale, lasciando agli investitori l'onere di assorbire le perdite derivanti dall'attività "speculativa".

Per le banche rilevanti a livello sistemico o che superano determinate soglie è prevista infatti la separazione delle attività c.d. "speculative". In particolare, la proposta legislativa si articola in un obbligo a separare le operazioni di trading proprietario, *market making*, su derivati OTC o di *sponsorship* di *hedge fund* in una entità giuridica separata, economicamente ed operativamente indipendente dalla banca che raccoglie depositi.

In altre parole, il rapporto tra la banca che raccoglie depositi ("ente creditizio di base" nel linguaggio della proposta di Regolamento) e quella di trading non può essere diretto ma deve essere mediato dalla presenza di una capogruppo, affinché la banca "di base" possa essere tenuta indenne anche in caso di insolvenza dell'entità di *trading*.

Ciò implica che alla banca di *trading* andranno applicati requisiti prudenziali individuali (requisiti patrimoniali e liquidità, limiti per i c.d. grandi fidi, leva finanziaria) che inibiranno le opportunità di finanziamento con operazioni infragruppo, e che determineranno un deciso inasprimento dei requisiti regolamentari, visto che i requisiti applicati a livello di gruppo sono inferiori a quelli richiesti a due soggetti distinti. In parallelo, è atteso un incremento dei costi sia di *compliance* sia di *governance*, dovuto alla duplicazione degli organi societari.

L'**aumento dei costi di compliance e di governance**, che si aggiunge ai maggiori costi di finanziamento dovuti come conseguenza della minore capacità di finanziarsi sul mercato all'ingrosso, è il primo dei problemi che abbiamo individuato, per via dell'impatto - evidente - che potrebbe avere sulla capacità delle banche di sostenere l'economia reale. Ma non è l'unico.

Tornare indietro rispetto al modello di banca universale e proibire alle banche di operare in determinate attività per concentrarsi solo sull'intermediazione, infatti, determina una serie di effetti indesiderati che andrebbero ulteriormente valutati attraverso una analisi di impatto più approfondita e completa di quelle finora effettuate.

Inoltre, imporre la separazione dell'attività di **market making**, che è fondamentale per supportare le imprese che desiderano quotarsi, vale a dire la possibilità di fornire al cliente un "pacchetto" di servizi completo (il cd. **one-stop shop**), penalizza indebitamente la capacità delle banche di supportare le imprese che desiderano finanziarsi direttamente sul mercato dei capitali e le PMI, in chiaro contrasto con l'obiettivo europeo di creare una **Capital Markets Union**. Non a caso l'associazione "BUSINESSEUROPE" – che rappresenta le associazioni imprenditoriali di 39 paesi – ha espresso forti perplessità circa gli effetti della riforma strutturale per le imprese.³

Analoghe considerazioni valgono per la separazione delle attività di **private equity**, che spesso si profilano come il naturale complemento delle operazioni di finanziamento delle PMI: le banche infatti non di rado sottoscrivono le quote (tipicamente non quotate) di PMI che finanziano, o accettano la trasformazione di prestiti in quote nell'ambito di operazioni di ristrutturazione dei debiti.

Sullo sfondo, è importante ricordare che imporre la segregazione delle attività di *trading* in entità ad hoc paradossalmente porterebbe a una ulteriore concentrazione del mercato, visto che non tutte le banche che ricadrebbero nel campo di applicazione della proposta di Regolamento avrebbero una massa critica tale da giustificare i nuovi costi da sostenere. Le entità di trading che rimarrebbero sul mercato sarebbero pertanto le stesse che già oggi conducono tale attività con volumi tali da giustificarne la profittabilità, cosicché una ulteriore **concentrazione dei player** porterebbe, in ultima istanza, a un aumento della rischiosità e quindi a una riduzione della stabilità e della resilienza a livello macro-prudenziale.

Molto più realisticamente, accanto alla concentrazione del mercato del trading, si assisterebbe a una migrazione di tali attività verso altri intermediari non regolamentati (il c.d. **settore bancario ombra**) – e come tali potenzialmente più rilevanti sotto il profilo della stabilità

³ Businesseurope "Reforming the structure of the EU Banking Sector" position paper - Novembre 2014

finanziaria – ovvero verso giurisdizioni con una regolamentazione meno penalizzante.

In questi termini, pertanto, la proposta di Regolamento non permette di conseguire gli obiettivi che si propone. La crisi del 2008/2009 ha colpito infatti tutte le tipologie di banche: commerciali, di investimento e universali. Anche in presenza di una legge sulla separazione delle attività, il Governo statunitense non avrebbe avuto la possibilità di salvare con un bail-out Bear Stearns o Lehman Brothers, perché erano due banche d'investimento e come tali impossibilitate ad accedere ai fondi di emergenza della FED. Anzi, è probabile che una legge sulla separazione delle attività avrebbe addirittura impedito al Governo di favorire l'acquisizione degli *asset* di Bear Stearns da parte di JPMorgan Chase e di imporre a Goldman Sachs e Morgan Stanley la trasformazione in banche proprio per accedere ai fondi di emergenza della FED.

Gli ultimi due punti che vorrei sollevare in merito ai potenziali impatti della proposta legislativa comunitaria attengono alla difficoltà di applicazione delle nuove regole (*enforcement*) e la mancanza di complementarietà, se non addirittura di coordinamento, con la normativa per il settore bancario fino ad oggi emanata come reazione alla crisi.

Sul primo punto abbiamo già evidenziato i problemi che derivano dalla difficoltà di distinguere – dal punto di vista regolamentare – le attività di trading proprietario da quelle di *market maker* e i derivati di copertura da quelli speculativi. Ebbene, tali difficoltà vengono esacerbate in sede di **enforcement** come dimostra chiaramente il caso degli Stati Uniti dove la Volcker Rule, per quanto semplice e lineare nell'articolato della normativa primaria, si sta rivelando di difficilissima applicazione pratica, tanto che di fatto non è ancora operativa pur essendo entrata in vigore nel luglio 2014.

In merito al secondo punto, la mancanza di coordinamento e complementarietà con il set di regole approvato come reazione alla crisi, mi limiterò a osservare che da una parte la **CRR/CRD4** nel recepire il nuovo Accordo di Basilea 3 ha introdotto misure volte a garantire una maggiore resilienza per le banche di rilevanza sistemica (c.d. SIFI), oltre che una più accorta gestione della liquidità e della leva finanziaria. Senza dimenticare che nel prossimo futuro è attesa l'emanazione di nuovi requisiti quali il *Total Loss Absorbing Capacity* (**TLAC**) che, indubbiamente, rendono meno pressante l'esigenza di

finalizzare riforme strutturali e di cui si tratterà più diffusamente nel successivo paragrafo.

Analogamente, appaiono evidenti le sovrapposizioni con le nuove regole comunitarie per la **gestione delle crisi bancarie**, che tra le altre cose hanno già dotato le autorità del potere di imporre forme di separazione strutturale e di semplificazione societaria per le banche che a loro giudizio non superano la valutazione di solvibilità.

Questi problemi sono noti a **co-Legislatori comunitari**, che non a caso in questo momento sono impegnati a raggiungere un accordo sui correttivi da apportare alla proposta originaria della Commissione.

In particolare mi preme segnalare che, in parte raccogliendo le osservazioni della BCE, sia il Parlamento europeo sia il Consiglio si stanno orientando verso soluzioni volte ad attribuire una maggiore discrezionalità all'organo di vigilanza in merito all'applicazione delle misure strutturali, di fatto rendendo lo strumento della separazione uno (e non più l'unico) degli strumenti a disposizione, insieme alle addizionali di capitale e alla supervisione rinforzata.

Un commento necessitano pure, a nostro avviso, i **disegni di Legge** in merito alla separazione tra banche commerciali e banche di trading al momento in discussione nel Parlamento italiano.

L'ABI ritiene che in un contesto di incertezza come quello appena illustrato a livello comunitario, la definizione di una normativa nazionale sia **prematura** – e per certi versi **inopportuna** – in quanto esporrebbe il settore bancario italiano al rischio di una futura incompatibilità con la normativa europea. Il tutto proprio nel momento in cui il settore bancario italiano si sta con molta dedizione adattando al nuovo contesto dell'unione bancaria europea, fondata sull'idea che tutte le banche europee debbano essere soggette alle medesime regole.

Si tratta, in altre parole, di evitare quello che sta succedendo nel Regno Unito, in Francia e in Germania, dove i rispettivi Governi hanno cercato di arginare il problema di settori bancari che vivono il problema dell'eccessiva rischiosità delle attività di trading in modo più intenso del nostro emanando delle normative nazionali ora a rischio incompatibilità con le emanande norme comunitarie.

2.b il TLAC

Il TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*) è un requisito, proposto dal Financial Stability Board (FSB), che individua l'ammontare minimo di passività assoggettabili al bail-in in caso di risoluzione delle banche identificate come sistemicamente rilevanti dallo stesso FSB (Globally Systemically Important Banks - G-SIBs).

Nella risposta alla consultazione del FSB l'ABI ha fatto presente che il requisito di TLAC non è necessario. In Europa, e in particolare nei Paesi dell'area dell'Euro, infatti, le raccomandazioni del FSB "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions" sono state recepite in modo molto accurato e rigoroso, portando addirittura alla creazione di un fondo unico di risoluzione di natura sovranazionale proprio per garantire l'ordinata risoluzione delle banche.

Il TLAC risulta dunque sovrabbondante, se non addirittura controproducente poiché genera ulteriori problemi di coordinamento con il requisito europeo del MREL (Minimum Requirement Eligible Liabilities, il requisito minimo di passività bail-inabili previsto dalla recente normativa europea in materia di risoluzione delle crisi bancarie che verrà introdotto dal 1° gennaio 2016) e contribuisce ad aumentare l'incertezza su quanto capitale è necessario per le banche, visto che si parla di un requisito minimo di TLAC tra il 16 e il 20 per cento delle attività ponderate per il rischio prevedendo, allo stesso tempo, ulteriori rafforzamenti anche in base a discrezionalità nazionali.

Inoltre, che il nuovo requisito di TLAC si inserirebbe in un quadro di Basilea 3 che ancora non ha trovato completa attuazione rispetto ai nuovi requisiti di liquidità e di leva finanziaria.

Nonostante la proposta dell'FSB preveda l'entrata in vigore di requisiti più stringenti non prima del 2019, con l'idea di consentire alle banche di adeguarsi progressivamente ai nuovi requisiti, è plausibile ritenere che gli operatori di mercato e gli analisti finanziari inizieranno a richiederne l'osservanza subito dopo la sua definitiva approvazione, come già accaduto con riferimento ai più elevati requisiti di capitale richiesti da Basilea 3 che il mercato ha cominciato a scontare subito nonostante i tempi di introduzione fossero dilazionati fino al 2019.

2.c La Capital Markets Union

Il 18 Febbraio scorso la Commissione Europea ha pubblicato, a firma congiunta del Commissario Jonathan Hill e del Vice-Presidente Katainen, il Green Paper "Building a Capital Markets Union", volto a rafforzare l'accesso ai mercati dei capitali delle pmi, riducendone i costi del funding, e incrementare e diversificare le risorse finanziarie provenienti dagli investitori europei ed internazionali. Obiettivo è creare un mercato europeo dei capitali più integrato, che favorisca la crescita dell'economia e l'attrattività dell'Europa come piazza di investimento.

In particolare il progetto di Capital Market Union interviene su cinque aree ritenute prioritarie:

1. Sviluppare proposte per incoraggiare cartolarizzazioni di elevate qualità e liberare i bilanci delle banche per aumentare le possibilità di erogare credito.
2. Rivedere la Direttiva Prospetto al fine di semplificarla specie per imprese di minori dimensioni e facilitare il ricorso al mercato dei capitali.
3. Avviare il lavoro per migliorare la disponibilità di informazioni sul merito di credito delle PMI al fine di facilitare l'investimento da parte di investitori istituzionali.
4. Lavorare con l'industria per definire un regime per i collocamenti private (private placement) per incoraggiare gli investimenti diretti nelle imprese di più piccola dimensione.
5. Supportare il decollo di nuovi Fondi Europei di Investimento a lungo termine per canalizzare risorse finanziarie verso investimenti infrastrutturali e altri progetti a lungo termine.

Il tema è ritenuto di particolare rilevanza in quanto **anche nel Mercato Unico dei Capitali le banche devono continuare a svolgere un ruolo importante, seppure diverso** rispetto a quello tradizionale che svolgono sui mercati del credito.

Siamo d'accordo con il favorire un'alta qualità della cartolarizzazione, anche se il settore bancario ha privilegiato sino ad oggi lo strumento dei *covered bonds*.

Senza dubbio il processo in atto a livello europeo deve considerare quanto è stato già fatto nei vari paesi per facilitare l'accesso delle imprese medio piccole al mercato dei capitali. In Italia ad esempio

con le misure regolamentari e fiscali che hanno incentivato la nascita di un mercato obbligazionario delle PMI (i c.d. mini-bond). Tale esperienza dovrebbe essere valutata attentamente e le banche stanno avendo un ruolo importante nell'accompagnare le imprese al mercato dei capitali.

Occorre però prestare attenzione che nello sviluppare forme di finanziamento integrative a quello bancario (il c.d. *shadow-banking*) non si creino situazioni di arbitraggio regolamentare che possa trasferire rischio da un settore sovra regolamentato (come quello bancario) al settore non bancario, che è provvisto di minore regolamentazione.

Infine, occorre evitare che si tragga spunto da alcune delle considerazioni presenti nel *Green paper* per introdurre nuove regole per le banche, in quanto il settore bancario sta ancora implementando le regole che sono state introdotte a livello europeo e internazionale a seguito della crisi economica e finanziaria.

3. Gli andamenti e le prospettive del settore bancario italiano dopo sette anni di recessione

Avendo fin qui descritto alcuni dei principali cambiamenti normativi e regolamentari con cui il settore (e il legislatore) dovrà confrontarsi nei prossimi mesi, in questa terza ed ultima parte dell'Audizione, intendiamo dare breve conto degli andamenti complessivi dell'attività del nostro settore.

3.a la sostenibilità del modello di banca commerciale: le tre rivoluzioni: la rivoluzione normativa, la rivoluzione digitale, la rivoluzione dei tassi di interesse negativi.

Della rivoluzione normativa abbiamo detto, ma le altre due rivoluzioni non sono meno rilevanti quanto agli effetti sul settore con risvolti di natura permanente e strutturale nel primo caso (rivoluzione digitale) e di natura - vi è da augurarsi - più ciclica e congiunturale nel secondo caso (rivoluzione dei tassi di *policy* negativi).

Per quanto concerne la digitalizzazione dell'economia, dopo l'età del bronzo, del ferro oggi è l'età della sabbia nel senso che il chip di silicio ha cambiato il corso della storia come prima la scoperta del bronzo e del ferro. Nel nostro telefonino oggi c'è più tecnologia di quanta ce ne fosse nei primi razzi lanciati nello spazio.

La nuova economia è basata sulle informazioni, sulla conoscenza. Le organizzazioni devono cambiare e questo vale soprattutto per le attività di intermediazione. La tecnologia tende a accorciare le catene distributive a ridurre e azzerare il ruolo degli intermediari. Chi ricorda più gli Agenti di Cambio o le vecchie borse alle grida? Qualcuno oggi ricorda che in Italia avevamo ben 10 borse? In pochi anni la tecnologia e le modifiche regolamentari hanno completamente modificato il panorama dell'intermediazione in valori mobiliari.

Anche nel settore del credito sono evidenti i riflessi di tali innovazioni tecnologiche. E' in atto una profonda razionalizzazione dei processi produttivi, delle strutture distributive, in sintesi del modo stesso di fare banca.

Il trend denota una progressiva ed inarrestabile diminuzione delle attività tradizionali svolte presso gli sportelli fisici, in favore di servizi svolti attraverso la multicanalità, con l'ausilio di strumenti tecnologici ed informatici sempre più sofisticati.

In questo contesto le banche si debbono sempre più concentrare sulle funzioni commerciali e di consulenza e cioè sulle relazioni con la clientela da svolgere sul territorio, anche al di fuori del contesto fisico della filiale ed in tempi e con modalità innovative che avvicinino ulteriormente la banca a tutti coloro che ad essa si rivolgono per ottenere prodotti e servizi.

E' del tutto evidente che un settore bancario e finanziario che voglia essere competitivo deve tener conto dei grandi mutamenti produttivi ed organizzativi che la società e l'economia digitali comportano. Tra le implicazioni più importanti di tutto questo vi sono quelle che attengono naturalmente alla gestione del personale ed alla necessità di impieghi più flessibile e remunerazioni molto più correlate alla effettiva produttività degli input del processo lavorativo. Questi mutamenti possono essere colti anche per il tramite di una disciplina contrattuale idonea ad accompagnare e favorire un processo di cambiamento che appare rapido e irreversibile.

Sono questi temi di fondo, che abbiamo posto al centro della piattaforma di rinnovo di contratto nazionale che ci auguriamo possa chiudersi con successo nelle prossime settimane.

Oltre ai fattori più strettamente connessi alla riduzione del prodotto e delle sue componenti (investimenti, consumi, etc..) ha fortemente

impattato sui risultati economici del nostro settore la nuova impostazione della politica monetaria che proprio per esigenze di contrasto del ciclo avverso ha spinto i tassi di interesse di brevissimo termini in territorio sostanzialmente negativo.

Questa impostazione, pur indispensabile e positiva sotto tanti punti di vista, ha determinato un fatto eccezionale per i conti economici delle banche: il restringimento prima e l'entrata in territorio negativo dopo del cosiddetto *mark-down*, cioè del differenziale tra tasso di mercato monetario e tasso sui depositi. In sostanza, in tale contesto, le banche si vedono impossibilitate a prezzare i servizi di liquidità con ovvi risvolti negativi sul margine commerciale complessivo.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare più volte, anche in questa sede, il fatto in Italia le banche esercitino un modello di business essenzialmente caratterizzato da attività di prestito a famiglie ed imprese piuttosto che da attività di finanza e/o di *investment banking* le espone fortemente alle recessioni e in generale alle fasi congiunturali avverse dell'economia reale.

Ogni indagine conoscitiva – come questa -che punti a raccogliere elementi sullo stato e le prospettive del settore bancario italiano deve innanzitutto considerare che **dopo circa sette anni di crisi profonda e diffusa, il settore continua a presentarsi solido e resiliente nei suoi tratti strutturali** (come hanno dimostrato anche i recenti esercizi della Bce, superati nonostante le molte penalizzazioni), **ma certamente impossibilitato ad esprimere al momento un grado di redditività adeguato** alle sfide in atto.

Secondo le valutazioni del Rapporto di previsione 2015-2016 dello scorso dicembre, elaborato dall'ABI di concerto con gli uffici studi delle principali banche italiane, il ROE sarebbe di poco sopra l'1% quest'anno e dell'1,7% nel 2016.

Che le banche tornino presto ad una redditività accettabile è interesse dell'intero Paese soprattutto perché maggiore redditività significa maggiore capacità di generare capitale per via interna e quindi accrescimento delle potenzialità di erogazione di credito all'economia. Per quel che riguarda le azioni proprie delle banche, il settore è fortemente impegnato a muovere tutte le leve endogene disponibili (gestione attenta di tutti i costi, allargamento della gamma dei servizi a famiglie e imprese, accompagnamento delle imprese verso forme di finanziamento anche diverse da quello bancario).

3.b Iniziative per accelerare lo smaltimento dei crediti deteriorati e sostenere più efficacemente la ripresa

Tra gli elementi che maggiormente connotano il quadro della nostra attività vi è oggi quello del **deterioramento del credito** indotto dalla lunga recessione, come sottolineato dal Governatore Visco tra l'altro all'ultimo Forex. La profondità e l'estensione della crisi che ha colpito il tessuto produttivo italiano ha comportato infatti una rapida crescita delle sofferenze bancarie e dei crediti deteriorati più complessivamente intesi (sofferenze + incagli + ristrutturati + scaduti). Un semplice dato fornisce il senso della serietà del fenomeno: durante la crisi lo stock di crediti deteriorati complessivi è passato da 85 mld a fine 2008 a 313 mld a settembre 2014; mentre nello stesso arco temporale le sofferenze lorde sono aumentate di 125 mld e quelle nette, di 70 mld. Le sofferenze lorde ammontavano a 183,7 miliardi a gennaio 2015; quelle nette a 84,5 mld).

Nel triennio 2011-2013 le rettifiche su crediti hanno assorbito l'85% del risultato di gestione e si stima che nel triennio 2014-2016 esse, pur se in parziale riduzione, assorbiranno nel complesso i 2/3 del risultato di gestione.

Nonostante le prove di significativa resilienza dimostrate finora dalle banche e qui già rimarcate, le dimensioni ormai assunte dal deterioramento della qualità del credito sono dunque particolarmente importanti ed inducono a ragionare su quali strumenti possano mettere in condizione l'insieme del settore bancario di procedere ad uno smobilizzo delle partite più problematiche in tempi nettamente più brevi di quelli che sarebbero necessari in assenza di misure.

Da un punto di vista economico ciò che di fatto impedisce oggi lo smaltimento veloce dei crediti problematici è l'eccessivo divario tra i prezzi offerti dal mercato per tali attivi ed i valori ai quali i crediti stessi sono caricati nei bilanci delle banche.

Consegue da quanto fin qui premesso che occorre realisticamente porsi l'obiettivo di individuare misure e schemi di intervento che consentano da un lato di garantire alle banche prezzi di acquisto dei crediti più elevati di quelli oggi presenti su un mercato che non esprime valori *fair* e dall'altro di coinvolgere nell'operazione investitori

da attrarre offrendo loro una soluzione in grado di produrre interessanti rendimenti potenziali.

Tra le possibili soluzioni, andrebbero valutate:

- L'integrale deducibilità a fini fiscali delle perdite derivanti dalla cessione dei portafogli di crediti deteriorati nell'anno in cui sono realizzate in capo all'intermediario;
- deducibilità in un solo anno delle svalutazioni anche nelle ipotesi diverse dalla cessione del credito;
- misure legislative volte ad accelerare le procedure per l'escussione delle garanzie;
- altri interventi per facilitare e ridurre i tempi di recupero dei crediti nelle procedure fallimentari;
- infine, nell'ambito del progetto di rilancio del mercato delle cartolarizzazioni previsto dal progetto di Capital Market Union, la possibilità per i veicoli che rilevano i portafogli di crediti di acquistare, sulle passività emesse, la garanzia dello Stato secondo una formula standard definita a livello europeo dalla Commissione, come peraltro già accaduto in occasione delle operazioni LTRO.

3.c La congiuntura

Le prospettive di medio e lungo periodo delle banche che operano in Italia dipendono molto dagli sviluppi sia del contesto regolamentare e di supervisione (su cui abbiamo fin qui commentato) che dall'ambiente macroeconomico.

Per quanto riguarda la prospettiva macro, dopo una fase lunga e difficile, il quadro evidenzia segni di promettente ripresa con il trimestre in corso che dovrebbe tornare a segnare una variazione positiva del prodotto interno lordo, come ha stimato di recente anche l'Istat.

Vi sono almeno cinque potenti fattori esterni che possono dare spinta alla ripresa e che non erano scontati alcuni mesi fa: 1) una rivivacizzazione del commercio mondiale; 2) il programma di *Quantitative Easing* della BCE che nei giorni scorsi ha già consentito allo spread btp-bund di scendere sotto i 100 punti base; 3) il sensibile indebolimento dell'euro, che aiuterà le nostre esportazioni; 4) la rilevante riduzione del prezzo del petrolio che ridurrà i costi di produzione delle imprese e aumenterà il potere di acquisto delle famiglie; 5) una ritrovata consapevolezza della Commissione europea sulla necessità di una politica fiscale attenta anche agli investimenti, come dimostrato dal piano Juncker.

Questi fattori esterni potranno rafforzare i segnali di inversione che si sono fatti negli ultimi mesi più frequenti ed omogenei – dalla produzione industriale agli ordini esteri, dal clima di fiducia di famiglie e imprese dal tasso di disoccupazione.

Sono attualmente in corso revisioni al rialzo delle stime per l'anno in corso ed il prossimo da parte di molti organismi e centri di ricerca pubblici e privati, nazionali e internazionali (ad es. Banca d'Italia, Ocse, ecc). Nelle valutazioni dell'ABI questa prospettiva è pienamente condivisibile; nel nostro esercizio di previsione, svolto a dicembre scorso, avevamo delineato un profilo di crescita positivo per il prossimo biennio (+0,6% nel 2015 e +1,1% nel 2016), ponendoci già allora sopra a quelle che erano le stime di consenso in quel momento.

I miglioramenti del quadro macroeconomico si riflettono anche sul mercato bancario come testimoniato sia **dai dati più strettamente quantitativi e sia dagli indicatori di natura più qualitativa.**

Per quanto riguarda i primi, registriamo da qualche mese in termini generali una decisa decelerazione della caduta degli stock di credito e buone indicazioni circa le nuove erogazioni di prestiti, il tutto con alcune differenze tra famiglie e imprese. Per quanto concerne l'attività creditizia verso le imprese, segnaliamo una decelerazione sempre più accentuata del tasso di caduta dello stock degli impieghi, con segni favorevoli per quel che concerne le nuove erogazioni (+12% per cento la variazione annua nella media degli ultimi 3 mesi del 2014). Per quel che concerne l'attività creditizia nei confronti delle famiglie registriamo una sostanziale stabilizzazione della sua dinamica con tassi di caduta inferiori a quelli del credito verso le società non finanziarie. Quanto infine alla specifica attività di erogazione di prestiti per l'acquisto di abitazioni, registriamo una ripresa piuttosto significativa e promettente (32% di crescita annua delle nuove

erogazioni nel 2014, sulla base delle indicazioni di un campione di 84 banche).

Incoraggianti sono anche le indicazioni di natura qualitativa, con gli ultimi dati della Bank Lending Survey condotta dalla BCE e dal sistema europeo delle banche centrali che mostrano come sia in atto una qualche ripresa della domanda di credito per investimenti.

3.d Gli effetti del QE e delle iniziative della BCE

Sia sul fronte del credito alle imprese che su quello dei finanziamenti alle famiglie le banche stanno facendo di tutto per soddisfare le esigenze che oggi si pongono, esigenze e fabbisogni che con riguardo al primo caso vengono soddisfatti anche grazie ai fondi raccolti tramite le TLTROs della BCE, ai quali le banche italiane hanno attinto proporzionalmente più di quelle di altri Paesi europei.

Le misure della Banca centrale europea, soprattutto le più recenti, contribuiscono a conferire alla politica monetaria unica un tasso di non convenzionalità ancora più elevato e tutto ciò è molto positivo.

Il concreto avvio degli acquisti, a partire dal 9 marzo, potrà avere ulteriori effetti positivi sui tassi a medio e lungo termine sia sui titoli di Stato che bancari. In particolare gli effetti positivi del QE sono già evidenti con lo spread tra i Titoli di Stato italiani e tedeschi sotto quota 100. L'ulteriore allentamento della postura della politica monetaria potrà anche avere positivi riflessi sulla domanda aggregata, anche se appare evidente come essa sia oggi condizionata anche da elementi più complessivi attinenti fiducia ed aspettative generali degli operatori, variabili finora negativamente orientate e che ora mostrano primi segnali di inversione di tendenza.

4. Notazioni conclusive

Nonostante le molte tensioni a cui è stato sottoposto da sette anni di ciclo economico e finanziario avversi, il settore bancario italiano rimane strutturalmente solido a conferma della bontà del modello di business che esercita, essenzialmente orientato al finanziamento di famiglie e imprese. Le prospettive di un tale modello dipendono oltre che dalle capacità del nostro Paese di ritrovare la crescita e un tasso di sviluppo potenziale più elevato anche di quello conosciuto prima della crisi, anche dall'impianto regolamentare e di supervisione.

Le risposte regolamentari date alla crisi nelle sue varie fasi non sono state sempre in grado di mettere le banche in condizione di esercitare al meglio la funzione di erogazione del credito; non di rado le repentine richieste di incrementi patrimoniali a fronte di rischi del tutto teorici - così come accaduto nell'autunno 2011 con il cosiddetto esercizio sul capitale condotto dall'EBA (stress test) - hanno di fatto esacerbato ed esaltato il fenomeno della restrizione creditizia. Come è stato dimostrato in un lavoro scientifico della Banca di Francia⁴, quella scelta contribuì significativamente - anche a motivo del natura inattesa dell'esercizio oltre che del limitato periodo di tempo entro il quale la richiesta di incremento dovette essere soddisfatta - alla contrazione del credito.

E' oggi molto importante che il nuovo assetto regolatorio e di vigilanza europea - e quindi il grande fatto positivo dell'Unione bancaria europea - contribuisca a creare un quadro di certezze, evitando la messa in campo di sempre nuovi dossier e nuovi vincoli, promuovendo una valutazione approfondita degli effetti (un vero e proprio *comprehensive assessment*) del grande riassetto regolamentare realizzato dopo lo scoppio della crisi e mettendo dunque le banche nelle condizioni migliori per programmare le loro attività.

⁴J.-S. Mésonnier and A. Monks, Did the Eba capital exercise cause a credit crunch in the Euro area, Banque de France, June 2014

**Senato della Repubblica
Commissione Finanze e tesoro**

**Audizione di
Associazione Nazionale fra le Banche Popolari**

**Indagine conoscitiva sul
Sistema bancario italiano nella prospettiva
della vigilanza europea**

Roma, 11 marzo 2015

Onorevoli Senatori,

vi ringrazio innanzitutto per l'opportunità di fornire il nostro contributo su temi di sicura rilevanza per il futuro assetto del sistema bancario nazionale e dell'Unione europea.

In proposito, successivamente all'invito da parte del Presidente Marino, è stato emanato il decreto legge n. 3/2015 recante una draconiana riforma della disciplina delle Banche Popolari che le trasforma coattivamente in Spa se con attivo superiore ad 8 miliardi ed obbliga quelle con attivi inferiori a non superare tale soglia in futuro, pena la trasformazione forzata in Spa con quorum assembleari drasticamente ridotti e comunque sottratti alla competenza dei soci.

Nel mio intervento non posso dunque esimermi dall'affrontare le principali criticità connesse a tale provvedimento il cui rilevantissimo impatto, anche nella prospettiva della vigilanza europea, non può essere in questa sede tralasciato.

A maggior ragione considerato che nell'iter del provvedimento alla Camera dei Deputati, nonostante la presentazione di questioni pregiudiziali di costituzionalità nonché di ben 359 proposte emendative da parte di tutte le forze politiche, non è stata ad esso apportata alcuna delle modifiche suggerite al fine di contenerne, se non di eliminarne, gli evidenti profili di incostituzionalità, evidenziati anche nel parere della Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati, oltre che, naturalmente, l'impatto sull'economia reale.

Eppure, **contro gli effetti del decreto-legge si è registrato un ampio movimento spontaneo della società civile** che ha visto la mobilitazione compatta di intellettuali, accademici, cittadini **a tutela dell'identità democratica delle banche popolari** ritenute, a ragione, un patrimonio comune da preservare.

È la migliore testimonianza, noi crediamo, della funzione sociale di sussidiarietà delle Popolari.

Ciò posto, riteniamo offrire di seguito un contributo, anche se sintetico, alla migliore comprensione delle problematiche.

Alcune considerazioni sulle critiche mosse alle Popolari

1) Le Banche Popolari avrebbero solo la forma, ma non la sostanza della cooperativa. La dimensione rilevante dell'impresa sarebbe inoltre incompatibile sia con la natura cooperativa sia con la funzione di banca localistica.

Tale apodittica affermazione, ormai risalente e acriticamente reiterata nel tempo senza mai essere dimostrata, **risulta non solo infondata, ma anche palesemente contraddetta sia dalla legislazione cooperativa tempo per tempo vigente nell'ordinamento nazionale e comunitario che dalle evidenze empiriche.**

La Commissione europea, dopo una lunga e penetrante indagine, in sede di archiviazione della procedura d'infrazione sulla disciplina delle Banche Popolari italiane, **ha espressamente dichiarato** che:

- **tutte le Banche Popolari sono vere cooperative sia nella forma che nella sostanza, "de jure et de facto"**;

- la loro disciplina è pienamente compatibile con quella dell'Unione europea e con il Trattato UE;
- le Banche Popolari sono la legittima espressione di quella particolare forma di libertà di impresa che consiste nella libertà di organizzare la società scegliendo liberamente fra i differenti modelli riconosciuti e previsti dall'ordinamento giuridico;
- il modello della società cooperativa ha pari dignità di quello della società per azioni per l'esercizio dell'impresa bancaria;
- tale modello, nella forma delle Banche Popolari, può essere senz'altro adottato anche in caso di dimensioni rilevanti e/o di quotazione sui mercati borsistici, non sussistendo alcuna incompatibilità tra il modello cooperativo e la complessità e rilevanza delle dimensioni né della quotazione delle azioni nei mercati regolamentati.

La dimensione, anche rilevante, di una società o la sua quotazione non risulta affatto incompatibile con la sua natura cooperativa: è infatti di tutta evidenza che in Europa operano banche cooperative presenti sui mercati internazionali e con attivi che superano ampiamente non solo gli 8 miliardi ma i 1.000 miliardi.

I primi 50 gruppi cooperativi europei presentano tutti un attivo di gran lunga superiore agli 8 miliardi di euro, con una media pari a 154 miliardi. (fonte Bankscope).

Inoltre, le banche popolari quotate si sono sempre presentate in modo trasparente al mercato: atti ufficiali delle istituzioni comunitarie, ed in particolare del Parlamento europeo, hanno infatti ribadito che le Popolari italiane sono società cooperative di diritto e di fatto ed anzi, proprio le Popolari quotate risultano tra le società cooperative più permeabili al principio della libera circolazione dei capitali e quelle che assicurano la massima trasparenza, in forza della quotazione in un mercato regolamentato.

Quanto all'affermazione circa l'incompatibilità delle dimensioni con la funzione localistica, occorre aver presente che in economia la banca locale non è certo considerata tale perché insediata in territori ristretti, cioè perché piccola! La banca locale è caratterizzata invece da una certa filosofia operativa e una certa funzione nei confronti delle economie locali servite; qualora la banca non gestisse quote significative o addirittura non avesse posizione dominante sui segmenti di mercato ove opera essa non potrebbe svolgere alcuna funzione localistica né essere utile allo sviluppo del territorio.

2) Le Banche Popolari non sarebbero mai state riformate nell'arco negli ultimi 20 anni.

La disciplina delle Popolari è stata oggetto di Riforma nel dicembre 2012 ad opera della Legge 221 del 17 dicembre 2012 con cui fra l'altro, si è introdotto: l'**innalzamento dei limiti al possesso azionario (raddoppiati)**; l'**innalzamento dei limiti di possesso** per i soggetti risultanti da operazioni di aggregazione; la subordinazione dei diritti amministrativi, fra cui il voto, al possesso di un pacchetto minimo di azioni; la previsione di quote riferite al capitale per l'esercizio dei diritti sociali.

Il 7 maggio 2014 con le Disposizioni di vigilanza sul governo societario delle banche la **Banca d'Italia ha nuovamente modificato la disciplina delle Banche Popolari**, sia quotate che non, in tema di deleghe, voto a distanza, modalità di presentazione delle liste per la nomina degli organi sociali e l'esercizio di altri diritti (1° aggiornamento della circolare 285/2013).

Senza contare i precedenti interventi degli ultimi 20 anni: **il D. Lgs. 91/2012 con cui sono state estese alle Popolari le nuove norme della c.d. Direttiva azionisti**; la legge 207/1992, che ha introdotto fra l'altro la scissione fra diritti patrimoniali e diritti amministrativi, **il d. lgs. 385/1993**, Testo unico bancario con cui sono stati introdotti gli artt. 30 e ss., **il d.lgs. 58/1998**, Testo unico finanza, **il d. lgs. 310/2004 c.d. Vietti ter**, con cui è stata ad esse estesa la Riforma del diritto societario, **nel 2005-2006** la legge sul risparmio.

3) Solo le cooperative a mutualità prevalente, come le Banche di Credito Cooperativo, sarebbero vere cooperative mentre le Banche Popolari vivrebbero “ai margini o all'esterno del fenomeno della cooperazione di credito” e conseguentemente non sarebbero tutelate “in senso forte” dall'art. 45 della Costituzione.

Il nostro ordinamento è stato conformato per far coesistere tutte le possibili espressioni del fenomeno cooperativo: **le cooperative a mutualità non prevalente, come le Banche Popolari, accanto a quelle a mutualità prevalente, entrambi sono specie, declinazioni dell'unico genere cooperativo.**

La **“mutualità prevalente”** rileva **esclusivamente** per la concessione di **agevolazioni fiscali**, e non certo per decidere se si è cooperative o no.

4) Le banche popolari non avrebbero più nulla di mutualistico. Non esisterebbe infatti alcuna norma che le obbligherebbe.

Le Banche Popolari non solo hanno ma debbono avere scopo mutualistico (art. 2545 c.c.): insieme con la **mutualità “interna” a favore dei soci**, documentata obbligatoriamente nella relazione al bilancio annuale, è in esse particolarmente rilevante la **mutualità “esterna”**, come attestato dalle clausole statutarie di tutte le Banche Popolari che indirizzano l'attività a favore delle economie locali servite dalla banca. **In proposito basti pensare che le Banche Popolari destinano mediamente il 5% dell'utile netto con punte dell'8% a finalità sociali; in valore assoluto ogni anno la Categoria destina a tali finalità circa 140 milioni di euro.** Nell'arco della crisi **le donazioni che le Banche Popolari hanno erogato alle comunità locali ammontano ad un miliardo di euro.**

5) L'attuale disciplina delle Banche Popolari non risponderebbe “nel mutato quadro europeo” alle esigenze di finanziamento e di adeguata patrimonializzazione delle banche. Da qui la giustificazione dell'urgenza e della necessità dell'intervento

Tutte le Banche Popolari sottoposte agli Asset Quality Review e agli Stress Test **sono risultate adeguatamente patrimonializzate, mostrando addirittura eccedenze** che variano da un minimo di 30 milioni ad un massimo di 1.750 milioni di euro.

L'eccedenza patrimoniale complessiva delle 8 Banche Popolari oggetto dell'esame della BCE è risultata di **4 miliardi e 417 milioni di euro.**

Inoltre, **a dimostrare l'inesistenza di alcuna urgenza**, si evidenzia che **l'EBA ha reso noto che ha deciso di non eseguire uno stress test a livello europeo nel 2015 e di riman-**

darne l'esecuzione al 2016 espressamente dichiarando che tale decisione è dovuta al riconoscimento dei progressi che le banche europee hanno realizzato nel rafforzamento del proprio capitale in risposta alla procedura di Comprehensive Assessment condotta nel 2014.

6) Il modello cooperativo di governance presenterebbe inefficienze e/o performance peggiori rispetto al modello organizzativo della Spa.

La teoria circa la pretesa superiore efficienza del modello della Spa, rimane ad oggi indimostrata sia quanto ad evidenze empiriche che nella letteratura economica e giuridica. Anzi, un recente studio della Consob ne mette in luce le non poche criticità: ad esempio spingere a ricorrere ad altri strumenti di rafforzamento del controllo più opachi, quali i gruppi piramidali, i patti di sindacato o le partecipazioni incrociate; scoraggiare la quotazione; ridurre gli incentivi allo scrutinio dell'operato dei managers; scoraggiare scalate potenzialmente efficienti.

Ad analoghe conclusioni era giunta anche la Commissione Europea, rinunciando ad imporre il principio di proporzionalità a livello europeo: a seguito di uno studio promosso dalla Commissione nel 2007 è risultato infatti che non vi è alcuna evidenza empirica di una migliore performance del modello Spa. Nessuno dei Paesi analizzati, inoltre, – sedici Stati membri dell'Unione europea, fra cui Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Ungheria, Olanda, Finlandia, Svezia, oltre che Stati Uniti, Australia e Giappone - risulta adottare il principio “un'azione un voto” in maniera rigida.

Al contrario, la maggiore resilienza delle banche cooperative e delle Banche Popolari è confermata da molteplici Risoluzioni del Parlamento europeo (v. All.), da numerosi studi e analisi condotti da diversi organismi internazionali ed europei, quali il Ceps (2009), l'International Labour Office (2013), lo stesso FMI, Standard Ethics (2014); uno studio a cura della Tilburg University – Netherland e dalla Florida International University-USA (2014) ha evidenziato anche una migliore capacità delle Banche Popolari e cooperative ad adeguare i propri ratios patrimoniali rispetto alle banche commerciali e a quelle d'investimento.

In sintesi, tutte le analisi indicano che la diversità bancaria è un fattore fondamentale di resilienza dei sistemi e dimostrano che:

- non vi è alcuna correlazione tra rischiosità di una banca e voto capitario e tra capitalizzazione di una banca e voto capitario;
- le banche cooperative né prima né con la crisi performano peggio delle Spa, come dimostra il fatto che dal 2007 Fitch e Moody's hanno ridotto i rating alle cooperative meno che alle Spa;
- la capitalizzazione delle banche cooperative non è inferiore a quella delle Spa;
- mantenere la diversità nelle forme organizzative (cioè la coesistenza di banche for-profit e banche orientate ai soci) è cruciale per preservare servizi finanziari ben funzionanti e inclusivi;

- le banche con voto capitaro prestano una quota superiore degli attivi e hanno volatilità degli utili minore delle banche Spa;
- l'offerta di credito delle banche cooperative è meno pro-ciclica, alimenta cioè di meno i boom creditizi che fomentano le bolle finanziarie, e fanno mancare di meno il credito nelle fasi di crisi.

Alcuni dati sulle Banche Popolari

La **funzione anticiclica** delle Banche Popolari, è dimostrata dai dati relativi ai finanziamenti erogati durante la crisi all'economia reale: nel periodo **dal 2008 al 2014 i nuovi finanziamenti** erogati dalle Popolari **alle PMI** sono ammontati a **250 miliardi di euro**.

Gli impieghi totali sono aumentati di oltre il 15% di cui il 10% a PMI.

Paradigmatica è la **quota di mercato delle Banche Popolari nei sistemi economici a prevalenza di PMI pari al 66% contro il 33%** del resto del sistema.

La **fiducia** dei risparmiatori nelle Banche Popolari si è concretizzata in **un aumento della provvista di oltre il 18% pari ad oltre 60 miliardi di euro con un incremento del numero assoluto dei clienti del 6% pari a 700.000 unità.**

Nell'ultimo quinquennio si registra altresì nella Categoria un forte ricambio nella governance, sia per quanto riguarda la carica di Presidente sia, in particolare, per quanto riguarda le altre posizioni apicali ed il gruppo dirigente nel suo complesso (pari al 90%).

Secondo uno studio **“In anni in cui la stragrande maggioranza delle banche ha chiuso i rubinetti del credito alle famiglie e alle imprese, le uniche ad aver incrementato gli impieghi sono state le Banche Popolari.** Nell'arco di tempo che va dall'inizio della fase di *credit crunch* (2011) sino alla fine del 2013, **le Popolari hanno aumentato i prestiti alla clientela del 15,4 per cento; diversamente, quelle sotto forma di Spa e gli istituti di credito cooperativo hanno diminuito l'ammontare dei prestiti rispettivamente del 4,9 e del 2,2 per cento”** (CGIA di Mestre).

Risulta allora una **evidente contraddittorietà tra finalità dichiarata del provvedimento - permettere al sistema bancario di tornare a finanziare l'economia, specie le PMI - e penalizzazione delle Banche Popolari** che, da sempre, sono i soggetti che più finanziano l'economia reale, sostenendo anche durante la crisi famiglie e imprese.

Per quanto concerne la **qualità del credito** il livello di intermediazione delle banche popolari si è mantenuto elevato per tutto il periodo della crisi **con un valore del 70% contro una media di sistema del 62%**. Alla luce di tale maggiore impegno nei confronti dell'economia reale il **rapporto sofferenze lorde su impieghi** è risultato a giugno 2014 **pari al 7% contro il 9% del sistema.**

Considerando le sofferenze nette in rapporto ai crediti il valore si attesta al 3% rispetto al 4% del sistema nel suo complesso a dimostrazione di una consolidata e maggiore efficienza allocativa delle risorse raccolte e reimpiegate negli stessi territori.

Principali profili di criticità del decreto-legge

1) La subordinazione della possibilità dell'esercizio dell'attività bancaria in forma cooperativa di "Banca Popolare" al rispetto di una determinata soglia dimensionale, desta molte perplessità sotto il profilo della sua legittimità costituzionale: ciò avuta presente la libertà d'impresa economica di cui all'art. 41 Costituzione che si concretizza anche nella possibilità di organizzarsi secondo un modello economico, quello cooperativo, tutelato e promosso dalla Costituzione ai sensi dell' art. 45.

Viene inoltre in rilievo una violazione dell'art. 3 della Costituzione, data l'evidente disparità di trattamento delle Banche Popolari cooperative rispetto a tutte le altre società cooperative - si pensi ad esempio alle grandi cooperative di consumo – alle quali – e giustamente - non è richiesto alcun contenimento dell'attivo per essere cooperative.

Se, dunque, **la Costituzione, con norma precettiva, prescrive la promozione e favorisce l'incremento della cooperazione** in ragione della sua funzione sociale e ciò **anche in campo bancario**, come è stato autorevolmente rilevato (Mirabelli) **certamente essa "non consente che si imponga un limite, sia esso riferito all'ambito delle attività nelle quali la cooperazione può operare, sia che venga rapportato alla dimensione che la cooperazione può assumere"**.

Ciò posto, non si comprende, peraltro, come sia stata individuata **la soglia dimensionale di 8 miliardi che non trova riscontro, a quanto consta, in alcuna normativa esistente, primaria o secondaria, nazionale o internazionale.** Le dimensioni dell'attivo degli intermediari vengono invero in rilievo, ma con una soglia più ampia, ai fini dell'assoggettamento alla vigilanza prudenziale da parte della Banca centrale europea, ai sensi dell'art. 6, par. 4 del Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013, che considera **come significativi gli enti creditizi che presentino un valore totale delle attività superiore ai 30 miliardi di euro.**

Alla soglia di cui all'art. 6, par. 4 del citato regolamento europeo fa riferimento anche la Banca d'Italia che, in recepimento della direttiva CRD IV e del CRR, nelle proprie disposizioni di vigilanza sul governo societario divide le banche in tre classi dimensionali, definendo banche maggiori soltanto quelle significative ai sensi della predetta disciplina; le banche con attivi fra i 3,5 e i 30 miliardi sono classificate come intermedie, quelle con attivi inferiori ai 3, 5 miliardi, come minori.

La soglia individuata dal decreto, di gran lunga inferiore a quella prescelta dal Regolamento (UE) sopra richiamato, potrebbe inoltre **ostacolare il consolidamento fra le Banche Popolari rimanenti che potrebbero essere da una parte indotte a non percorrere ipotesi di razionalizzazione, dall'altra costrette a ridurre le erogazioni creditizie per non superare la soglia** e dover rinunciare all'essere cooperative, impedendo così il raggiungimento di un livello di attivo più idoneo per la massima efficienza collegata alla dimensione, **con ripercussioni particolarmente negative per il Sud.**

La forzosa trasformazione in Spa si ritiene ledere, inoltre, il legittimo affidamento dell'ampia platea dei piccoli soci che contraddistinguono l'azionariato diffuso delle Banche Popolari e che hanno inteso sottoscrivere le azioni di una banca cooperativa: è evidente che ne

verrebbe lesa l'aspettativa connessa allo status di socio di banca popolare e l'affidamento sulla stabilità della situazione giuridica di socio, intesa come complesso di diritti e doveri, che a suo tempo li aveva convinti ad associarsi ad una banca popolare.

2) Analoghe perplessità suscita la riformulazione dell'art. 31 del Tub, che sottrae alla competenza delle assemblee, secondo maggioranze e procedure statutariamente previste, operazioni ed atti volti a modificare il modello in via autonoma adottato da soggetti privati nell'esercizio di una attività d'impresa, ed impone in tutti casi l'adozione delle delibere per la trasformazione in Spa con maggioranze ridottissime.

La norma risulta **oltremodo penalizzante nei confronti dei soci delle Banche Popolari** evidenziando una palese disparità di trattamento sia con la vigente disciplina delle Spa che in tali casi prevede sempre, proprio a tutela delle 'minoranze', maggioranze rafforzate, sia con quella delle altre società cooperative a mutualità non prevalente che prevede *quorum* ben più alti (art. 2545 *decies* Cod. Civ.).

3) Una restrizione dell'autonomia statutaria si riscontra anche in relazione alle modifiche in materia di deleghe, che si pone in contrasto con la recente Riforma di cui alla Legge 221/2012, con cui era stato demandato all'autonomia statutaria la fissazione del numero di deleghe conferibili, entro e non oltre il limite massimo di 10 fissato dal codice civile per tutte le cooperative; altra situazione di contrasto si ravvisa poi rispetto alle Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia sul governo societario del maggio 2014 che, con riferimento alle Banche Popolari hanno disposto che il numero minimo delle deleghe debba essere pari a 5 dal momento «Un numero elevato di deleghe potrebbe, in taluni contesti, favorire paradossalmente gruppi organizzati al fine di far valere obiettivi di natura non economica o estranei all'interesse sociale» (Analisi di impatto della Regolamentazione, pag. 25).

Anche tale intervento si ritiene comporti una palese quanto ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre società cooperative, per le quali il codice civile ha previsto il limite massimo di dieci deleghe, a prescindere dalla dimensione, a tutela del principio personalistico vigente nelle cooperative che verrebbe svilito dalla possibilità di moltiplicare, tramite incetta di deleghe, il proprio voto.

L'immediata vigenza della disposizione, in assenza di disciplina transitoria e pendente il termine per la conversione del decreto-legge, nonché considerato il diverso termine del giugno 2017 indicato dalle disposizioni di Banca d'Italia, rischiano di generare un 'caos' normativo avuto riguardo agli imminenti adempimenti per le convocazioni assembleari.

Conclusioni

Negli ultimi tre anni le Banche Popolari hanno realizzato aumenti di capitale per oltre 9 miliardi di Euro, tutti perfezionatisi con l'immissione di risorse finanziarie di soggetti privati.

Ciò attesta, fuori da ogni possibilità di smentita, **l'indubbia capacità di queste Banche di reperire capitali**, malgrado le forti avversità fatte segnare dal contesto macro-economico in cui si trovano ad operare.

Anche un gruppo di **163 economisti** ha sottoscritto un **appello in difesa delle banche popolari** evidenziando che contrariamente a quanto il decreto presuppone, **fra voto capitario e performance della banca sussiste una correlazione positiva**, come dimostrato dal fatto che dal 2010 al 2013 **le Banche Popolari hanno aumentato del 14 per cento il credito concesso**, mentre per le altre banche si è registrata una riduzione del 5 per cento.

Recentemente **l'IEA ha riconosciuto che il grado di patrimonializzazione delle banche italiane è soddisfacente**, rinunciando ad effettuare stress test il prossimo anno, non essendovene la necessità.

Riteniamo dunque che il nuovo quadro determinatosi a seguito della vigilanza unica e dell'unione bancaria europea non giustifichi in alcun modo, né quanto allo strumento utilizzato né nel merito, le scelte effettuate nel decreto-legge 3-2015 che disconosce, diversamente da quanto accade nel resto dell'Europa, il valore della diversità dei modelli di business bancari che sono invece essenziali per la ricchezza e la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso.

Stante anche l'esito dei lavori presso la Camera dei Deputati che hanno lasciato sostanzialmente immutato il provvedimento, permangono le criticità e gli evidenti elementi di incostituzionalità dell'intervento del Governo sulle Banche Popolari, compiutosi in assenza, si ritiene, dei presupposti di necessità e urgenza atti a giustificare l'utilizzo dello strumento del decreto-legge.

Elementi di incostituzionalità, sia sotto il profilo formale sia nel merito, che potrebbero originare, se il testo non verrà modificato, la presentazione di ricorsi alla Corte costituzionale.

Per questo chiediamo con forza alle rappresentanti parlamentari di non voler disperdere la specialità di disciplina che contraddistingue le Popolari e di preservare la specificità di questo modello operativo e di governance - che va considerata e riconosciuta come accade in tutta Europa e non dismessa e accantonata - non avallando una riforma che non è compatibile né con i principi della nostra Costituzione né con la libertà imprenditoriale tutelata dal Trattato sull'Unione Europea, che riconosce paritariamente tutte le diverse forme di impresa, ivi comprese le società cooperative.

Allegato 1

Risoluzioni del Parlamento europeo sul ruolo anticiclico delle banche cooperative

- **Risoluzione del 3 luglio 2013 sulla riforma della struttura del settore bancario dell'UE, con cui si esortano la Commissione e gli Stati membri a collaborare in vista della promozione di una maggiore diversificazione del settore bancario dell'UE, attraverso incentivi e agevolazioni che favoriscano le imprese cooperative, anche al fine di incoraggiare il credito di relazione (*relationship lending*);**
- **Risoluzione del 2 luglio 2013 sul contributo delle cooperative al superamento della crisi** dove si evidenzia che le Banche cooperative si sono dimostrate in tempi di crisi più resilienti e che « La maggiore resilienza delle cooperative è in gran parte dovuta al modello cooperativo di governance»;
- **Risoluzione sulla crisi finanziaria, economica e sociale del 20 ottobre 2010.** L'Assemblea di Strasburgo « **Reputa essenziale che l'Unione europea tenga conto, nel definire nuove norme, della necessità di mantenere e sviluppare la diversità strutturale del suo settore finanziario, e ritiene che l'economia europea necessiti di una solida rete di banche regionali e locali, come le casse di risparmio e le banche cooperative,** riconoscendo che banche diverse hanno diverse aree di competenza e conoscenze di base; (...) Rileva che la pluralità si è dimostrata utile nella crisi finanziaria e ha apportato stabilità, e che l'uniformità può condurre ad una fragilità sistemica.»
- **Risoluzione del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale:** « **la ricchezza e la stabilità di una società dipendono dalla sua diversità** e che l'economia sociale apporta un contributo attivo a tale diversità migliorando e rafforzando il modello sociale europeo e offrendo un modello proprio di impresa che consente all'economia sociale di contribuire a una crescita stabile e durevole.»
- **Risoluzione del Parlamento europeo del 5 giugno 2008 sulla concorrenza** (Pittella-Karas) ha evidenziato che «Le cooperative bancarie offrono un contributo sostanziale al finanziamento dell'economia a livello locale e allo sviluppo del potenziale endogeno delle regioni e facilitano a tutti i consumatori l'accesso ai servizi finanziari. (...) **La struttura pluralista del mercato bancario europeo che permette agli istituti finanziari di assumere varie forme giuridiche in funzione dei loro obiettivi commerciali, rappresenta una grande risorsa per l'economia sociale di mercato europea**».



SENATO DELLA REPUBBLICA

Audizione

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

6^a Commissione permanente Senato (Finanze e tesoro)

Audizione del Presidente della CONSOB

Giuseppe Vegas

Roma 24 marzo 2015

Prima di illustrare alcune importanti iniziative regolamentari in discussione a livello comunitario, che rivestono un particolare rilievo per il sistema finanziario, vorrei brevemente soffermarmi sui problemi e le prospettive del sistema bancario italiano.

Le prospettive del sistema bancario italiano e la vigilanza unica europea

Il 26 ottobre 2014 le banche centrali nazionali, in coordinamento con la Banca Centrale Europea (BCE) e la *European Banking Authority* (EBA), hanno reso noti gli esiti di un' articolata e approfondita valutazione della qualità degli attivi delle principali banche europee (*Asset Quality Review* o AQR) e di un test di adeguatezza dei livelli di patrimonializzazione rispetto a scenari macroeconomici particolarmente avversi (cosiddetti *stress test*). Tale processo di valutazione ha interessato i maggiori 15 gruppi bancari italiani (dei quali 12 con azioni quotate)¹.

I risultati finali di questo processo di valutazione, compiuto su 130 banche, hanno evidenziato carenze patrimoniali per 25 banche, di cui 9 italiane. Quindi il 60 per cento delle banche italiane sottoposte all'esercizio di *stress test* evidenziava carenze patrimoniali. Tuttavia, l'esercizio si basava sui dati a fine 2013 e non teneva conto delle misure di rafforzamento patrimoniale successivamente realizzate da molte banche fino a settembre 2014.

Le 9 banche italiane evidenziavano un'insufficienza patrimoniale per 9,7 miliardi di euro, corrispondente a circa il 39 per cento della carenza complessiva rilevata per le 25 banche in deficit patrimoniale. Tale risultato dipendeva anche dall'applicazione di significative svalutazioni delle posizioni in titoli di Stato italiani, trattati in modo più rigoroso rispetto alle esposizioni in derivati e titoli illiquidi, presenti nei portafogli di molte grandi banche estere. Tenendo conto delle consistenti misure di rafforzamento patrimoniale realizzate dalle banche italiane nel corso del 2014, la carenza patrimoniale si riduceva a 2,9 miliardi di euro e risultava riferibile a 2 sole banche (Monte Paschi di Siena e Carige).

L'entrata in vigore del Meccanismo Unico di Supervisione Bancaria (*Single Supervisory Mechanism - SSM*), con l'assunzione da parte della BCE di responsabilità dirette di vigilanza prudenziale, ha condotto a ulteriori interventi in materia di adeguatezza patrimoniale. In particolare, la BCE ha effettuato valutazioni sui dati di bilancio relativi al 2013 e al 2014, tenendo conto delle operazioni di rafforzamento patrimoniale realizzate nello stesso 2014. I requisiti

¹ Si tratta delle seguenti banche quotate: Unicredit; Intesa Sanpaolo; Banca Monte Paschi di Siena; Mediobanca; UBI Banca; Banco Popolare; Banca Popolare dell'Emilia Romagna; Banca Popolare di Milano; Banca Carige; Banca Popolare di Sondrio; Credito Valtellinese; Credito Emiliano. A queste si aggiungono due banche con azioni diffuse tra il pubblico in misura rilevante (Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca) e una banca con azioni non quotate e né diffuse fra il pubblico (Iccrea Holding).

patrimoniali aggiuntivi riferiti a tali valutazioni sono stati resi noti al pubblico, su richiesta della CONSOB, lo scorso mese di febbraio.

Questa analisi, più aggiornata e completa, offre oggi un quadro diverso rispetto all'esercizio del settembre 2014, evidenziando la strutturale solidità del sistema bancario italiano. Infatti, su 14 banche sottoposte al Meccanismo Unico di Supervisione Bancaria², 8 hanno coefficienti patrimoniali largamente superiori a quelli minimi richiesti dalla BCE³. Solo quattro banche (MPS, Carige, Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza), invece, risultano in una situazione di deficit patrimoniale. Ciò, tuttavia, deriva dal fatto che, a tali banche, la BCE ha richiesto il rispetto di *ratios* patrimoniali, compresi tra il 10 e l'11 per cento, sensibilmente più elevati rispetto ai livelli minimi previsti dalle norme di settore. Tali banche hanno già annunciato operazioni di rafforzamento patrimoniale che dovrebbero essere completate nei prossimi mesi⁴.

Nel complesso, le valutazioni sull'adeguatezza patrimoniale hanno evidenziato come il sistema bancario italiano sia solido e capace di fronteggiare situazioni cicliche avverse. Ciò soprattutto se si tiene conto del fatto che le banche italiane hanno rafforzato il proprio patrimonio facendo ricorso quasi esclusivamente a investitori privati, mentre i sistemi bancari di alcuni grandi Paesi europei hanno beneficiato di rilevanti ricapitalizzazioni con risorse pubbliche⁵.

La trasformazione in società per azioni delle maggiori banche popolari, oltre ad avere un impatto positivo sugli assetti di *governance*, permetterà un più agevole accesso al mercato dei capitali, nell'eventualità di possibili ulteriori rafforzamenti patrimoniali.

Nonostante risultati complessivamente positivi, l'esame dei bilanci condotto dalle Autorità di vigilanza prudenziali ha fatto emergere con chiarezza come l'elevato peso delle sofferenze su crediti rappresenti la debolezza strutturale del nostro sistema bancario. Debolezza che si è amplificata con il perdurare di una fase ciclica negativa.

² Si rammenta che una delle banche oggetto di AQR e stress test nel 2013 (Credito Valtellinese) non è rientrata tra gli istituti sottoposti alla vigilanza diretta della BCE.

³ Si tratta, in particolare, delle seguenti banche (si riportano di seguito, in base ai comunicati stampa effettuati dalle stesse banche su richiesta CONSOB, il livello effettivo di *tier 1* e in parentesi quello richiesto dalla BCE): BPM 11,58 per cento (9 per cento), Popolare di Sondrio 9,81 per cento (9 per cento), BPER 11,26 per cento (9 per cento), Intesa SanPaolo 13,3 per cento (9 per cento), Unicredit 10,41 per cento (9,5 per cento), Mediobanca 11,0 per cento (9 per cento), UBI 12,33 per cento (9,5 per cento), Banco Popolare 11,3 per cento (9,4 per cento).

⁴ Il Consiglio di Amministrazione di Monte Paschi ha deliberato di proporre all'assemblea degli azionisti, fissata in prima convocazione per il prossimo 14 aprile, un aumento di capitale fino ad un massimo di 3 miliardi di euro. Il Consiglio di Amministrazione di Banca Carige ha deliberato di sottoporre all'approvazione dell'assemblea degli azionisti, convocata per il prossimo 23 aprile, un aumento di capitale in opzione per un importo massimo di 850 milioni di euro, garantito da un consorzio di primarie istituzioni finanziarie. Banca Popolare di Vicenza prevede la conversione in azioni ordinarie di un prestito obbligazionario convertibile di 253 milioni di euro entro il prossimo maggio. Veneto Banca prevede, invece, la cessione di alcune partecipazioni in altre banche.

⁵ Gli interventi pubblici sono stati pari a circa 250 miliardi di euro in Germania, circa 60 in Spagna, circa 50 in Irlanda e Paesi Bassi, poco più di 40 in Grecia, circa 19 in Belgio e Austria e circa 18 in Portogallo. In Italia il sostegno pubblico è stato di circa 4 miliardi di euro.

In altri Paesi europei il problema delle sofferenze è stato affrontato prima dell'avvio del processo di valutazione dei bilanci da parte della BCE. Ciò è avvenuto, in alcuni casi, attraverso il ricorso a forme di intervento pubblico basate su programmi di sostegno comunitario che hanno previsto l'impegno dei vari Paesi e delle banche beneficiarie a porre in essere specifiche azioni di ristrutturazione (questo, in particolare, per Spagna e Irlanda). In altri casi, sono stati effettuati interventi interamente a carico del bilancio pubblico di singoli Stati (in particolare, per la Germania).

Si è trattato di interventi normalmente articolati su meccanismi "a due livelli", che vedono l'intervento di un soggetto pubblico "di primo livello", che gestisce o eroga i fondi, e di una società operativa "di secondo livello" (cosiddetta *bad bank*), che valuta e acquisisce i crediti o altre tipologie di attivi deteriorati dalle banche che aderiscono al programma.

Anche in Italia si discute della creazione di una *bad bank*. La possibilità di seguire le soluzioni adottate negli altri Paesi europei presenta aspetti critici, sia per le implicazioni legate al ricorso a programmi di aiuti comunitari, sia per i riflessi negativi sul rapporto debito/Pil che potrebbero derivare da un intervento interamente a carico del bilancio pubblico.

Per affrontare il problema delle sofferenze bancarie è quindi necessario individuare forme alternative rispetto a quelle sperimentate in altri Paesi europei, con un più forte coinvolgimento del settore privato. In questa fase congiunturale ancora incerta, e alla luce della crisi di fiducia che impedisce una ripresa del mercato delle cartolarizzazioni, la presenza di una garanzia pubblica potrebbe essere un elemento decisivo al fine di indurre investitori privati a sottoscrivere passività emesse da un veicolo societario specializzato nell'investimento in crediti deteriorati. Al fine di limitare gli effetti di tale garanzia sulla crescita del debito, si potrebbero valutare forme tecniche compatibili con i vincoli di finanza pubblica, prevedendo la garanzia solo per alcune tipologie di titoli emessi dal veicolo (ad esempio, le *tranche* più rischiose). La garanzia pubblica potrebbe inoltre rendere tali strumenti finanziari idonei ad essere oggetto del programma di acquisto di titoli cartolarizzati da parte della BCE.

Gli investitori privati potrebbero essere disposti ad acquistare crediti deteriorati solo a prezzi sensibilmente più bassi rispetto a quelli iscritti in bilancio, costringendo le banche a registrare perdite che andrebbero a comprimere i livelli di redditività già molto bassi. Attualmente vi è, infatti, un forte *gap* di prezzo fra domanda e offerta per la cessione di crediti in sofferenza. Su questo *gap* incidono, peraltro, debolezze strutturali del nostro sistema istituzionale, con riferimento, in particolare, ai tempi e alla complessità delle procedure giudiziali per il recupero crediti.

In tale contesto è importante anche valutare i possibili effetti che il programma di acquisti di titoli pubblici da parte della BCE (cosiddetto *Quantitative Easing* o QE), divenuto operativo lo scorso 9 marzo, determinerà sul sistema bancario italiano. Il programma, prevede per l'Italia

acquisti di titoli di Stato per circa 130 miliardi di euro (fino a settembre 2016) nell'ambito di un intervento complessivo per oltre 1.000 miliardi di euro. Ad oggi la BCE ha acquistato titoli di stato dell'area euro per 26,3 miliardi di euro.

Il programma di QE avrà indubbi effetti positivi poiché consentirà alle banche italiane di ridurre la rilevante esposizione verso il debito sovrano domestico accumulata negli ultimi anni, conducendo tendenzialmente a un miglioramento dei relativi rating e a un abbassamento del costo della raccolta. Il rischio che, nell'ambito dei negoziati per la revisione delle regole di Basilea III, si introduca per la prima volta un assorbimento patrimoniale per le esposizioni in titoli sovrani⁶ può costituire un ulteriore incentivo a ridurre l'esposizione in titoli di Stato.

La liquidità generata dalla riduzione dell'esposizione in titoli di Stato potrebbe essere impiegata per aumentare i prestiti alle imprese. Infatti, come prima accennato, delle 14 banche soggette alla vigilanza BCE, almeno 8 hanno coefficienti patrimoniali sensibilmente superiori a quelli minimi richiesti dalla BCE e dunque tali da consentire l'erogazione di nuovo credito.

Tuttavia, rimane il problema legato alla rischiosità dei nuovi impieghi, in una fase ciclica ancora incerta. Ciò potrebbe determinare un'ulteriore crescita delle sofferenze, finendo per erodere i *buffer* patrimoniali in eccesso.

Incertezze vi sono anche sull'entità della domanda di nuovo credito. Infatti, sebbene si rafforzino i segnali di un'inversione della fase ciclica, i risultati delle due aste a lungo termine condizionate all'erogazione di nuovo credito condotte nell'ultima parte del 2014 dalla BCE (cosiddette *Targeted Long Term Refinancing Operation* - TLTRO), indicano, sia pure indirettamente, una domanda di credito da parte delle imprese ancora non molto sostenuta. Dei 75 miliardi di euro di liquidità assegnati alle banche italiane (su un programma complessivo di 400 miliardi di euro), la richiesta è stata del 65 per cento (49 miliardi di euro); per l'intera area euro tale percentuale è risultata pari al 50 per cento.

Indicazioni più positive sulla domanda di credito emergono dai risultati dell'ultima asta TLTRO tenuta lo scorso 19 marzo, che ha registrato una domanda pari al 100 per cento della quantità offerta da parte della BCE (98 miliardi di euro per l'intera area euro); le banche italiane hanno ottenuto liquidità per circa 32 miliardi di euro. Naturalmente, occorrerà monitorare attentamente che la liquidità erogata dalla BCE venga effettivamente canalizzata a favore del sistema produttivo.

In definitiva, gli effetti positivi attesi dal QE potranno derivare, non solo dalla crescita degli impieghi bancari, ove accompagnata da un adeguato incremento della domanda di credito, ma anche dall'abbassamento dei rendimenti dei titoli di Stato, con i conseguenti riflessi positivi

⁶ In base alle regole attuali l'assorbimento di capitale per le posizioni in titoli di stato è pari a zero.

sulla gestione del bilancio pubblico, e soprattutto dal deprezzamento del cambio, che dovrebbe migliorare il saldo della nostra bilancia commerciale rispetto ai Paesi esterni all'area euro.

* * *

Vorrei ritornare sul tema della vigilanza bancaria.

Con il passaggio delle competenze di vigilanza prudenziale alla BCE, l'attribuzione all'EBA di competenze regolamentari, l'istituzione di un'Autorità per la risoluzione delle crisi bancarie e un meccanismo armonizzato di garanzia sui depositi bancari, si è completato il processo di *Banking Union*, che porterà ad una vigilanza prudenziale perfettamente armonizzata per i Paesi dell'area euro.

Si tratta di un processo fondamentale per garantire una maggiore solidità del sistema finanziario, ma che allo stesso tempo necessita di un intervento di riforma simmetrico per il settore dei mercati finanziari e di un intervento più ampio di armonizzazione delle regole del diritto civile, delle procedure fallimentari e di risoluzione delle crisi societarie.

La Commissione Europea ha recentemente posto in consultazione un documento di *policy* di carattere generale (*Green Paper*) in cui si delineano gli obiettivi alla base della creazione di una *Capital Markets Union* (CMU). Gli obiettivi indicati dalla Commissione Europea sono fondamentalmente quelli di consentire alle imprese di diversificare le proprie fonti di finanziamento e di rafforzare il ruolo del mercato dei capitali come canale di raccolta di risorse, soprattutto per le Piccole e Medie Imprese (PMI).

Per conseguire questi obiettivi è necessario pervenire ad una, profonda armonizzazione delle regole e delle prassi di vigilanza nel settore dei mercati finanziari. Funzionale a questo fine è la predisposizione di un Testo Unico Europeo delle norme che regolano i mercati finanziari, con una sezione dedicata al regime speciale applicabile alle Piccole e Medie Imprese. Ciò potrebbe preludere, come avvenuto nel settore bancario, ad una più forte centralizzazione delle responsabilità e dei compiti di vigilanza in capo ad un'Autorità per i Paesi dell'area euro. Si tratta di una tematica rispetto alla quale la CONSOB ha avviato un confronto costruttivo con la Commissione Europea.

Senza la *Capital Markets Union*, la *Banking Union* rischia di accentuare gli squilibri che oggi caratterizzano il sistema finanziario europeo, connotato dall'eccessivo peso del credito bancario sul finanziamento delle imprese, a fronte di un ruolo ancora marginale del mercato finanziario.

Peraltro, le richieste di mantenimento di *buffer* patrimoniali aggiuntivi da parte della BCE e gli ulteriori inasprimenti delle norme sull'adeguatezza patrimoniale – derivanti, in particolare, dall'introduzione, a partire dal 2017, dell'obbligo di detenere strumenti di capitale e debito tali da assorbire perdite significative (cosiddetta *Total Loss Absorbing Capacity* – TLAC) – potranno avere ulteriori effetti negativi sulla crescita del credito bancario.

Per tale motivo è irrinunciabile l'obiettivo di rafforzare il ruolo del mercato degli strumenti finanziari come canale di raccolta di risorse per le imprese.

Le iniziative regolamentari in discussione a livello comunitario

La risposta più importante dell'Unione Europea rispetto alla crisi finanziaria è rappresentata dalla *Banking Union*. A questo processo si collegano altri importanti interventi comunitari di regolamentazione del settore finanziario.

Essi riflettono alcune raccomandazioni del *Financial Stability Board* (FSB) rispetto ai problemi emersi con la crisi dei cosiddetti *subprime* negli USA, che aveva evidenziato il coinvolgimento di alcuni grandi gruppi bancari in operazioni di *trading* in derivati e in strumenti complessi e lo sviluppo di circuiti di intermediazione finanziaria basati su operazioni di prestito titoli o garantite da titoli.

Quest'ultimo tipo di attività rappresenta (insieme ai fondi monetari e alle operazioni di cartolarizzazione) una componente del sistema bancario ombra, o *shadow banking system*, ossia un sistema di intermediazione finanziaria costituito da entità operanti al di fuori del normale sistema bancario, che raccolgono finanziamenti con caratteristiche analoghe ai depositi; realizzano la trasformazione delle scadenze e/o della liquidità; consentono il trasferimento del rischio di credito; usano, direttamente o indirettamente, la leva finanziaria.

Alla luce di questa premessa di carattere generale, svolgerò, in primo luogo, alcune considerazioni sulla proposta di Regolamento concernente la segregazione delle attività di *trading* dalle attività bancarie, di cui al Regolamento sulle misure strutturali volte a rafforzare la resilienza degli enti creditizi dell'Unione Europea (COM(2014) 43). Successivamente, esaminerò la proposta di Regolamento concernente le operazioni di finanziamento garantite da titoli, di cui al Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla segnalazione e la trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli (COM(2014) 40).

Tali iniziative regolamentari fanno seguito alla pubblicazione, nel marzo 2012, del libro verde della Commissione Europea in materia di rischi derivanti dall'intermediazione creditizia al di fuori del normale sistema bancario e rientrano tra gli interventi annunciati dalla

stessa Commissione Europea con la comunicazione del 4 settembre 2013 e finalizzati a contenere i rischi sistemici e di arbitraggio regolamentare associati al sistema bancario ombra.

* * *

La proposta di Regolamento sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell'Unione Europea riflette le proposte del Rapporto Liikanen dell'ottobre 2012 e si colloca nell'ambito di iniziative analoghe intraprese negli USA e nel Regno Unito (note, rispettivamente, come Volcker Rule⁷ negli USA e *ringfencing* di cui al Vickers Report in UK).

La proposta prevede che le banche non possano effettuare operazioni di *trading* in conto proprio su strumenti finanziari. Queste attività dovranno essere quindi collocate in strutture societarie dedicate, prevedendo una separazione legale, attraverso cui una *holding* al vertice del gruppo controlli società bancarie e società specializzate nei servizi di banca d'investimento, ovvero una separazione economica, cedendo a soggetti terzi i relativi rami di attività. Tale disciplina si applicherebbe solo alle banche che superano determinate soglie dimensionali per tre anni consecutivi (le attività totali della banca superano i 30 miliardi di euro e le attività e passività per la negoziazione totali della banca superano i 70 miliardi di euro, oppure il 10 per cento delle sue attività totali) o comunque a quelle a rilevanza sistemica (individuata dalle Autorità nazionali, competenti per la vigilanza prudenziale).

La disciplina in questione è volta a prevenire che i rischi derivanti dall'attività di *trading* possano riflettersi sul settore delle attività tipiche di raccolta e impiego del risparmio, che hanno una rilevanza centrale per la crescita e il finanziamento delle attività produttive. Questa normativa ha la funzione, inoltre, di impedire che la raccolta a basso costo tramite depositi, che beneficia di specifici strumenti di assicurazione in favore dei risparmiatori, sia utilizzata per finanziare operazioni speculative.

Queste criticità sono emerse in occasione del fallimento di grandi banche d'investimento USA durante la crisi dei *subprime*. Queste banche avevano fatto ampio ricorso alla raccolta a breve termine e alle operazioni garantite da titoli (*repo*) per finanziare posizioni speculative in prodotti strutturati legati a mutui ipotecari.

⁷ Storicamente, la *Volcker Rule* segna la riaffermazione della necessità di separare le attività di banca commerciale e banca d'investimento che negli USA era stata già sancita - in risposta alla Grande Crisi del 1929 - dal *Glass - Steagall Act* del 1933. Le successive attenuazioni delle limitazioni imposte dal *Glass - Steagall Act* avevano portato, specialmente a partire dalla fine degli anni 90 del secolo scorso, alla rinascita negli USA del modello di banca universale.

Si tratta di aspetti assai meno rilevanti per il sistema finanziario europeo, dove l'esposizione delle banche ai titoli *subprime* risulta modesta e il mercato delle cartolarizzazioni dei mutui e dei *repo* è meno sviluppato.

Con riferimento alle banche italiane, tradizionalmente molto concentrate sull'attività tipica di banca commerciale, l'operatività in titoli non ha mai avuto effetti significativi sulla stabilità. Dato il peso relativamente modesto dell'attività di *trading*, l'imposizione di una separazione societaria potrebbe comportare costi molto elevati, tali da renderla non più profittevole. Le maggiori banche italiane, al pari di molti grandi gruppi bancari europei, non dispongono infatti di volumi di *trading* sufficienti a creare entità societarie capaci di finanziarsi autonomamente sul mercato. Potrebbero dunque essere costrette a dismettere tali attività a beneficio di banche estere che hanno un settore di *trading* più sviluppato.

Sulla base di queste considerazioni, la proposta di riforma dovrebbe dunque tenere in debito conto le differenze fra il sistema finanziario americano e quello europeo. E, soprattutto, dovrebbe consentire ampi margini di flessibilità nell'adattare le regole agli specifici contesti nazionali.

Bisogna valutare con attenzione il rischio di penalizzare le attività di *trading* che si configurano come servizi di offerta di liquidità (attività di *market making*) e sono fondamentali per un corretto funzionamento dei mercati degli strumenti finanziari. Ciò soprattutto nella prospettiva, prima indicata, della necessità di rafforzare il ruolo dei mercati dei capitali come canale di finanziamento delle imprese alternativo a quello bancario. In particolare, è necessario non penalizzare le attività di *market making* su obbligazioni societarie e su azioni negoziate in mercati regolamentati. Altrimenti la riduzione della liquidità che ne conseguirebbe avrebbe effetti negativi sul costo del capitale delle imprese.

Sarebbe quindi opportuno escludere a priori dall'ambito di applicazione della disciplina l'attività di *market making*, seguendo così l'impostazione della normativa USA. L'attuale proposta di Regolamento rimette, invece, alle Autorità competenti la decisione di escludere dall'obbligo di separazione le attività di *market making*, laddove si ritenga che non vi siano rischi per la stabilità⁸.

In assenza di una convergenza di fondo con la disciplina che verrà adottata negli USA, si potrebbe finire per rafforzare il già forte vantaggio competitivo delle banche americane nel settore dell'intermediazione mobiliare.

Il processo di riforma si prefigura, quindi, molto complesso e delicato, con particolare riferimento all'ambito di applicazione della disciplina e al grado di discrezionalità da riconoscere

⁸ Le Autorità potranno altresì escludere dall'obbligo di segregazione altre attività, quali: finanziamento del *venture capital*, investimento e sponsorizzazione di cartolarizzazioni rischiose, vendita e *trading* di derivati, ecc.)

alle Autorità nazionali in merito alle attività oggetto di separazione e al tipo di separazione richiesta.

* * *

Quanto alla proposta di Regolamento sulla segnalazione e la trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli (di seguito *Securities Financing Transactions*, SFT), essa intende aumentare la trasparenza e la conoscibilità da parte delle Autorità di vigilanza di una componente importante dello *shadow banking system*, rappresentata appunto dai prestiti garantiti da strumenti finanziari.

La disciplina in questione non presenta particolari profili di criticità, se non quelli connessi all'individuazione dell'Autorità competente. Tale individuazione dovrebbe basarsi sui criteri indicati nello stesso Regolamento.

Il Regolamento introduce obblighi informativi per quelle operazioni, quali i *repo*, i *reverse repo* e il prestito titoli, che consentono anche ad entità al di fuori del settore bancario tradizionale di realizzare un'intermediazione di risorse finanziarie con una trasformazione di scadenze e/o di liquidità.

In particolare, la proposta di Regolamento attribuisce obblighi di *reporting* di tali operazioni alle cosiddette *trade repositories*, ossia soggetti deputati a raccogliere e consolidare informazioni su operazioni finanziarie concluse al di fuori dei mercati regolamentati e debitamente autorizzati e vigilati dall'Esma. Introduce, inoltre, obblighi di trasparenza in capo alle società che gestiscono organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OIVCM) e ai gestori di fondi di investimento alternativi. Questi ultimi sono tenuti ad indicare nel rendiconto annuale informazioni circa le operazioni di finanziamento garantite da titoli (quali l'ammontare delle attività impegnate in tali operazioni, l'indicazione delle principali controparti, i dati quantitativi per le diverse tipologie di *collateral* circa la *maturity*, la valuta e le modalità di regolamento, l'indicazione della quota parte di *collateral* ricevuto che è stato riutilizzato, oltre a informazioni sulle commissioni generate da tali operazioni).

E' poi prevista una disciplina specifica sul riutilizzo delle garanzie finanziarie ("*reuse*" o "*rehypotecation*") che attribuisce il diritto al riutilizzo del *collateral* ricevuto nell'ambito di un contratto di garanzia finanziaria solo a condizione che il datore della garanzia: *i*) sia stato informato dei rischi; *ii*) abbia espresso il consenso al riutilizzo in forma scritta. L'esercizio del diritto al riutilizzo non è consentito se lo stesso non avviene sulla base delle condizioni previste dal contratto di garanzia finanziaria e se gli strumenti finanziari ricevuti in ragione del contratto di garanzia finanziaria non sono trasferiti dal conto del datore di garanzia.

Conclusioni

Il sistema bancario italiano ha mostrato notevoli capacità di resistenza ad una recessione di durata e intensità senza precedenti. L'indispensabile rafforzamento dei requisiti patrimoniali ha accresciuto la stabilità del sistema, a costo di una contrazione dei prestiti al settore produttivo che ha amplificato l'intensità della crisi.

Il sistema bancario soffre anche dei costi derivanti da un eccesso di produzione normativa che rischia di disegnare un sistema di regole complesso e poco coerente, a danno della competitività del mercato dei capitali dell'Unione Europea.

Per avere prassi di vigilanza uniformi e maggiori possibilità di accesso al mercato dei capitali da parte delle imprese, occorre una revisione complessiva delle regole, una semplificazione e una maggiore centralizzazione delle responsabilità di vigilanza a livello europeo.

Nel periodo della crisi più intensa i Regolatori sono intervenuti per garantire l'indispensabile stabilità del sistema. Oggi, che le prospettive appaiono più favorevoli, è necessario assicurare la trasparenza del sistema - a vantaggio della competitività e della tutela dei risparmiatori - senza la quale la stabilità stessa verrebbe meno.

**Audizione Senato della Repubblica
VI Commissione (Finanze e Tesoro)**

**Indagine conoscitiva
sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea**

2 aprile 2015

Agenda

- A. La visione che le Banche di Credito Cooperativo hanno dell'Unione Bancaria.
- B. Il recepimento delle normative europee nella normativa nazionale.
- C. Le attività di Federcasse e i risultati della partecipazione al processo normativo che ha costruito l'Unione Bancaria.
- D. I diversi approcci dell'Unione Europea e degli Stati Uniti nel recepimento di normative internazionali (Basilea 3.) L'approccio *one size fits all* e l'approccio *"diversificato per soggetti destinatari"*.
- E. Una soluzione di "sistema Italia" per la questione dei NPL.
- F. L'Autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo in questo contesto.

Appendice

I numeri e le quote di mercato delle Banche di Credito Cooperativo nell'economia e nella società italiane.

A. La visione che le Banche di Credito Cooperativo hanno dell'Unione Bancaria.

L'Unione Bancaria nasce da una spinta certamente condivisibile: stabilizzare il sistema finanziario europeo, prevenire in tal modo possibili ulteriori rischi di crisi finanziarie e, quindi, tutelare i risparmi dei cittadini.

A tal fine: è stato introdotto (dallo scorso 4 novembre) il meccanismo unico di supervisione accentrata presso la BCE; è stata prevista (confermata per l'Italia) una garanzia dei depositi fino a 100.000 euro; è stato creato un fondo finanziato dalle banche per gestire le situazioni di crisi e previsto che esse siano spese comunque prima dagli azionisti e i detentori di obbligazioni (*bail in*), al fine di evitare l'esborso di denaro pubblico.

La normativa prudenziale ha inoltre agito e sempre più agirà sul rafforzamento dei requisiti di capitale e sulle regole in materia di liquidità (la cosiddetta Basilea 3, recepita nell'Unione Europea con la direttiva CRD IV e il regolamento CRR).

La concreta attuazione di questi principi apre però diversi dubbi.

In particolare:

- a fronte di un meccanismo di vigilanza unico, non sono univoche le definizioni degli aggregati sui quali si esercita la vigilanza, perché non esiste un unico linguaggio contabile;
- l'analisi approfondita (*comprehensive assessment*) svolta dalla BCE ha adottato criteri (peso del credito nei RWA. Nella composizione degli RWA, il credito pesa all'80%, i rischi di mercato al 6 e quelli operativi all'11) che hanno finito per avvantaggiare le banche che investono in attività finanziarie piuttosto che nel credito all'economia reale, penalizzando di fatto il modello di intermediazione delle banche italiane più vocato al finanziamento dell'economia reale. Non è un caso che l'89% delle transazioni finanziarie continua ancora a concentrarsi sugli strumenti derivati¹;
- l'adeguamento al nuovo set di regole innalzerà cospicuamente i costi amministrativi anche per le banche non di carattere sistemico, non a vocazione speculativa e ad operatività esclusivamente territoriale.

¹ Bank of International Settlements, 84th BIS Annual Report 2013/2014, www.bis.org.

UNIONE BANCARIA. FOCUS SUI PRINCIPALI COSTI DELL'ADEGUAMENTO NORMATIVO

Occorre considerare che l'Unione Bancaria comporterà i seguenti costi diretti:

Misura	Driver di costo	Costi
DGS	1. Fondo con contribuzione <i>ex ante</i>	Contributi al <i>Fondo Garanzia Depositanti</i> (DGS)
	2. Struttura organizzativa	Costi amministrativi
BRR SRM	3. Fondo con contribuzione <i>ex ante</i>	Contributi al <i>Fondo Unico di Risoluzione</i> (SRF)
	4. SRM Board	Contributi di funzionamento al <i>SRM Board</i>
	5. Piani di risoluzione	Costi amministrativi
	6. <i>Bail-in</i>	Incremento costo della raccolta
SSM	7. Ruolo di supervisione	Contributi di funzionamento alla <i>BCE</i>
	8. Adeguamento delle banche ai nuovi requisiti normativi e alle nuove prassi e metodologie di supervisione	Costi amministrativi

Oververo:

- **DGS:** ipotizzando, in maniera conservativa, una crescita della massa protetta delle banche italiane del 3 per cento per anno si raggiunge nel 2024 il livello di circa 815 miliardi. Il "target level" complessivo del Fondo sarebbe quindi di 6,5 miliardi di euro di cui 4,5 liquidi e circa 2 miliardi di impegni. Per quanto riguarda le BCC, la dimensione complessiva del Fondo potrebbe superare gli 800 milioni di euro nel 2026 con flussi annuali che superano i 90 milioni in alcuni anni;
- **BRR:** la stima dell'impatto è più difficile. Complessivamente è stato calcolato (stime basate sui bilanci del 2011) che, su scala europea, il valore del Fondo si attesterebbe intorno ai 55 miliardi di euro. La quota stimata per l'Italia si aggira intorno ai 6 miliardi di euro. Il costo complessivo per il sistema bancario italiano potrebbe essere molto simile a quello previsto dalla direttiva DGS (intorno ai 5-6 miliardi di euro). Per le BCC l'onere contributivo complessivo è stimato in circa 50 milioni annui in valore assoluto (in virtù del "trattamento piccole banche" e norme transitorie). Ma l'onere contributivo maggiore verrebbe a gravare sulle banche di secondo livello, con ulteriore aggravio per tutte le BCC (comprese le più piccole), considerato il peculiare modello di business adottato dal Credito Cooperativo. Il sistema BCC, quindi, considerando un contributo di 50 milioni di euro l'anno, dovrebbe erogare al Fondo complessivamente 400 milioni di euro.

Sommando i due adempimenti, quindi, si tratta di una cifra superiore al miliardo di euro (e a regime, ovvero con il completamento della contribuzione al DGS in 10 anni, di 1,2 miliardi di euro).

Inoltre, va notato che nell'intensissimo processo di ri-regolamentazione, il legislatore comunitario non ha colto tempestivamente alcune occasioni. In particolare, il rinvio al 2018 dell'introduzione del *leverage ratio* scelta dal Comitato di Basilea avvantaggia ad esempio alcune tipologie di intermediari. Non le banche italiane. Tantomeno le BCC.

La leva finanziaria per le banche italiane è pari a 14, quella europea è 22 (con punte di 38 in Olanda, 32 in Belgio, 26 in Francia e 25 in Germania). Per le BCC è

11. Secondo alcuni analisti² i problemi per le banche nascono essenzialmente dall'eccesso di leva.

La nuova disciplina dell'Unione Bancaria cambia radicalmente lo scenario e l'approccio stesso del legislatore, e quindi del supervisore, ai temi connessi della tutela dei depositanti e della necessità di scongiurare default sistemici.

Come commentato dal responsabile della Vigilanza della Banca d'Italia, Carmelo Barbagallo, in una Audizione parlamentare del 18 marzo scorso, *“il passaggio dal vecchio al nuovo sistema impone mutamenti sul piano culturale, prima ancora che nell'attività operativa e negli assetti organizzativi”*.

Il profilo di novità più dirompente, ma non l'unico, è l'affermazione del citato *bail-in*, ovvero il principio secondo cui i costi per il superamento della crisi non possono gravare sul contribuente, ma devono essere sopportati, in primo luogo, dagli azionisti e dai creditori e, in secondo luogo, dal sistema bancario. *“È questa – ha chiosato Barbagallo – una vera e propria “rivoluzione”, che dovrà essere adeguatamente comunicata e compresa dalla vasta platea dei soggetti a vario titolo interessati”*.

I cambiamenti riguarderanno innanzitutto le banche. Il principio inciderà sui costi e sulle modalità della raccolta bancaria, e anche la *governance* e i sistemi di controllo interni dovranno essere adeguati al nuovo quadro normativo.

I Fondi di garanzia dei depositanti esistenti in Italia - il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGD) ed il Fondo Interbancario (FITD) - in ossequio ai nuovi dettami europei, rischiano di perdere - *de facto* - una delle loro funzioni chiave: la prevenzione delle crisi come concepita fino ad oggi e che ha segnato in positivo in particolare l'esperienza del FGD.

Il nuovo quadro normativo, pur preservando la possibilità di autorizzare su base nazionale i Fondi di garanzia dei depositanti ad effettuare interventi alternativi al rimborso, renderà il loro margine di operatività senz'altro più circoscritto. In aggiunta al fatto che la praticabilità di tali interventi in tutta Europa è soggetta a crescenti limitazioni da parte della Commissione europea, con riferimento alla problematica degli aiuti di Stato.

Nell'intero ambito dell'Unione Bancaria, infatti, esiste solo una previsione normativa (art. 11 Direttiva DGS), da considerarsi residuale nel quadro complessivo, che autorizza l'utilizzo dei Fondi di Garanzia dei Depositanti anche per interventi di supporto a banche in crisi. La stessa previsione, tuttavia, impone condizioni assai stringenti alla struttura che i Fondi devono avere per

² A. Admati, M. Hellwig, *The Bankers' New Clothes. What's Wrong with Banking and What to Do about It* (I nuovi vestiti dei banchieri. Cosa c'è di sbagliato nel fare banca e cosa fare per correggerlo), Princeton University Press, 2014.

potere operare in questo ambito. La logica del legislatore europeo, infatti, è che i Fondi di Garanzia dei Depositanti, obbligatori, mantengano la propria funzione *core*, quella cioè di “salvadanaio” di risorse utilizzabili solo per il rimborso dei depositi, laddove il fallimento e la liquidazione della banca rimangano l’unica via percorribile.

A ciò si aggiunge il fatto che la praticabilità di interventi diversi dalla funzione primaria di *paybox* dei depositi in caso di fallimento è soggetta a crescenti limitazioni da parte della Commissione europea, la quale - in qualità di Autorità della Concorrenza a livello UE - tende a considerarli assimilabili agli aiuti di Stato.

È cronaca recente l’apertura da parte della Commissione di Bruxelles, tramite la Direzione Generale Concorrenza (Dg Comp), di una investigazione ufficiale sull’intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi nei confronti di una banca italiana.

L’autorità della concorrenza di Bruxelles, in applicazione assai stringente di una propria Comunicazione dell’agosto 2013 in tema di Aiuti di Stato al settore finanziario, sembra infatti ritenere che ogni intervento di un Fondo di Garanzia dei Depositanti, diverso dal rimborso stesso, sia considerabile Aiuto di Stato e, in quanto tale, vietato dai Trattati o, al massimo, autorizzabile (perciò assoggettabile a stringente preventiva condizionalità).

Sul punto, la Direzione Generale per la Concorrenza della Commissione Europea sta interloquendo con il Ministero dell’Economia e delle Finanze.

B. Il recepimento delle normative europee nella normativa nazionale.

E’ terminato proprio ieri l’esame, da parte della Commissione “Politiche dell’Unione europea” del Senato, il disegno di legge di Delegazione europea 2014. Il provvedimento delega il Governo a recepire nel nostro ordinamento alcune direttive di grande rilevanza per il sistema bancario e finanziario, in particolare la nuova disciplina europea in materia di crisi bancarie, contenuta nelle direttive BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive, 2014/59/UE) e DGSD (Deposit Guarantee Scheme Directive, 2014/49/UE), per adeguare l’ordinamento italiano al Regolamento che istituisce il Meccanismo di Risoluzione Unico, SRM (n. 806/2014).

Nel corso dell’esame del DDL presso la Commissione di merito, sono state di recente accolte alcune modifiche al testo originario, pienamente condivise dal Credito Cooperativo.

Ci si riferisce al recepimento di alcune discrezionalità concesse dalla direttiva (c.d. DGS), sulle caratteristiche dei depositi che beneficiano della copertura dei sistemi di garanzia dei depositi nonché alla tempistica dei rimborsi ai depositanti e, con riferimento alla direttiva (c.d. BRR), all'inserimento del principio di delega volto a valutare l'opportunità di stabilire modalità applicative dello strumento del *bail-in* coerenti con la forma societaria cooperativa.

Anche questa 6^a Commissione Finanze e Tesoro ha esaminato per quanto di competenza il provvedimento in oggetto, approvando, sempre di recente, una Relazione anch'essa pienamente condivisa dalla nostra categoria ed è questa l'occasione per ringraziare dell'attenzione dimostrata.

Ci si riferisce, in particolare, all'osservazione in merito alla previsione dell'attuazione del principio di proporzionalità contenuto nella direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (c.d. BRR), anche in relazione all'elaborazione dei piani di risanamento e di risoluzione ed in materia di sanzioni, nonché alle altre osservazioni già in buona parte accolte presso la Commissione di merito.

Tuttavia, in relazione al dibattito in corso, oltre ad auspicare che, nell'imminente esame del provvedimento, l'Aula accolga le ulteriori osservazioni formulate da questa Commissione, si auspica altresì che:

- con riferimento alla direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, si preveda l'autorizzazione di un livello-obiettivo minimo dei mezzi finanziari disponibili inferiore allo 0,8% dei depositi garantiti, previa approvazione dalla Commissione europea ed al ricorrere delle condizioni previste dalla direttiva stessa, nonché la possibilità di confermare l'operatività dei DGS anche in termini preventivi, come dianzi detto;
- per quanto riguarda la direttiva sul risanamento e risoluzione degli enti creditizi, si auspica, inoltre, che ci si avvalga della facoltà concessa dalla direttiva di poter prorogare fino ad un massimo di quattro anni il periodo iniziale entro il quale raggiungere il livello obiettivo minimo dei mezzi finanziari relativi ai meccanismi di finanziamento delle risoluzioni, al verificarsi delle condizioni previste dalla direttiva stessa ed anche al fine di tener conto del delicato momento che le banche, come il resto del nostro sistema economico, stanno attraversando.

C. Le attività di Federcasse e i risultati della partecipazione al processo normativo che ha costruito l'Unione Bancaria.

Il Credito Cooperativo italiano - attraverso Federcasse - è da tempo impegnato, anche con le omologhe organizzazioni cooperative europee, in una delicata e non sempre agevole attività di dialogo e confronto con le istituzioni comunitarie, con l'obiettivo di far sì che il ridisegno della regolamentazione prudenziale di settore tenga adeguato conto delle specificità delle piccole banche cooperative.

In questa attività non sono mancati anche riscontri positivi.

Pochi esempi. L'introduzione nel Regolamento CRR³ del fattore di ponderazione più favorevole per i crediti alle piccole e medie imprese (il cosiddetto SME's *supporting factor*, fortemente voluto anche dall'ABI e da molte altre componenti dell'economia italiana) ha determinato per le BCC la "liberazione" di capitale regolamentare per un valore che equivale a circa l'1,5% di Tier 1. Ciò vale per tutti gli intermediari europei, naturalmente. Ne beneficia l'economia produttiva. E' dunque essenziale non venga messo in discussione.

A questo riguardo, va notato che lo scorso 22 dicembre il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria (BCBS) ha pubblicato il *Consultative Document "Revision to the Standardised Approach for credit risk"* in cui sono esplicitate le proposte di revisione della metodologia standardizzata per il calcolo dei requisiti patrimoniali per il rischio di credito.

Si tratta di una consultazione di estrema importanza per l'attività delle banche commerciali, in particolare delle piccole banche, e per i Paesi come l'Italia in cui le PMI rappresentano il motore della crescita economia.

Nonostante nella premessa di tale documento sia precisato che l'incremento dei requisiti patrimoniali non costituisce un obiettivo della proposta e che la nuova metodologia deve conservare le caratteristiche di semplicità per essere applicata (senza eccessivi costi di conformità) da un ampio novero di banche non attive a livello internazionale, alcune previsioni vanno invece esattamente nella direzione opposta.

In particolare, ci si riferisce a:

- il nuovo trattamento delle esposizioni interbancarie e, in particolare, l'aumento dei requisiti patrimoniali per quelle a breve termine;
- la revisione (in un ottica più conservativa) dei criteri di definizione e delle ponderazioni dei portafogli delle esposizioni verso "imprese" e "al dettaglio";
- la radicale revisione del trattamento delle "esposizioni garantite da immobili".

Le nuove ponderazioni previste per i citati portafogli e i criteri più stringenti delineati per l'inclusione delle esposizioni nel portafoglio "al dettaglio" (principalmente a causa della proposta di un criterio di granularità più stringente) comporteranno infatti verosimilmente un aumento significativo dei requisiti patrimoniali, in particolare nei confronti delle banche piccole e caratterizzate da una rilevante operatività con le PMI.

Per tali ragioni è di assoluta importanza che nel nuovo contesto regolamentare il cd. SMEs Supporting Factor sia confermato.

³ All'art. 501(1): "I requisiti patrimoniali per il rischio di credito sulle esposizioni verso PMI sono moltiplicati per un fattore di 0,7619".

Inoltre, l'utilizzo di fattori di rischio (cd. *risk drivers*) in luogo dei rating esterni oppure della ponderazione standard -prevista per le esposizioni *unrated* richiederà alle banche significativi costi amministrativi e notevoli interventi sui sistemi informativi. Tali costi e interventi saranno tanto più importanti quanto maggiore è la quota delle esposizioni nei confronti delle PMI (segnatamente quelle più opache da un punto di vista informativo) nel portafoglio creditizio delle singole banche.

Sempre sul piano prudenziale, è da considerare un obiettivo di rilevante impatto quello contenuto nell'Atto delegato emanato lo scorso 10 ottobre dalla Commissione Europea in materia di Liquidity Coverage Ratio (LCR)⁴.

Ancora alla consapevolezza della profonda diversità tra modelli di banca si devono alcune importanti correzioni rispetto alle prime stesure di altre normative europee:

- la correzione dei criteri di computo dei contributi al Fondo unico di risoluzione;
- il riconoscimento del ruolo delle Banche di secondo livello del Credito Cooperativo, qualora facciano parte di uno Schema di protezione istituzionale (IPS/FGI) nell'EMIR, consentendo così una corretta gestione dei derivati di copertura infrastemma, e nella Proposta di Regolamento di Riforma strutturale (Liikanen), consentendo alle Banche di secondo livello di mantenere la loro attività tipica con le BCC;
- alcuni emendamenti alle nuove regole europee sui sistemi di pagamento attraverso le carte di credito, di prossima emanazione.

Tuttavia, va sottolineato che si tratta sempre di emendamenti ottenuti faticosamente rispetto ad una normativa disegnata per su un modello di banca ed una taglia di operatori tendenzialmente unica.

D. I diversi approcci dell'Unione Europea e degli Stati Uniti nel recepimento di normative internazionali (Basilea 3.) L'approccio *one size fits all* e l'approccio "*diversificato per soggetti destinatari*".

Sulle banche in questi anni sono piovute un gran numero di normative: più di 670 provvedimenti dal 2010 a oggi (circa due e mezzo a settimana).

Pare un principio condiviso che le norme debbano essere:

⁴ Oltre ad essere state recepite le richieste di tutta l'industria bancaria di una dilazione nell'entrata in vigore e della conferma di una gradualità della stessa, sono state accolte alcune specifiche istanze delle BCC. In particolare: il riconoscimento esplicito della gestione centralizzata della liquidità che caratterizza le reti di cooperative e gli IPS, nelle quali l'organismo centrale svolge un ruolo analogo a quello di una banca centrale, alla quale i membri della rete non hanno generalmente accesso diretto.

- Opportune
- Graduali
- Proporzionali rispetto ai destinatari.

Occorre dunque domandarsi se le regole che sono state introdotte negli ordinamenti anche a seguito della crisi rispondano a queste caratteristiche. E se esse siano, anche prospetticamente, efficaci e coerenti rispetto agli obiettivi che si propongono.

Non va neppure dimenticato che i costi della crisi finanziaria a carico dei contribuenti sono stati molto diversi in Europa. Sulle tasche dei cittadini, ad esempio, la crisi finanziaria è pesata (dati 2008-2012) 83 miliardi di euro in Gran Bretagna, quasi 64 miliardi di euro in Germania, poco più di 62 in Irlanda, 38 in Grecia, quasi 19 in Olanda. Solo 6,3 miliardi di euro in Italia, lo 0,4% del PIL.

Un recente studio⁵ evidenzia il posizionamento dell'assetto regolamentare internazionale sull'ipotesi della 'taglia unica' – il c.d. *"one size fit all" approach* - in contrapposizione all'esigenza di una *"fit-and-proper-regulation"*, ossia di una regolamentazione che riconosca i diversi modelli di attività bancaria, le diverse dimensioni e complessità delle banche (ivi inclusi i relativi rischi e vulnerabilità) e la particolare struttura produttiva dei vari Paesi in cui essa trova applicazione.

La ricerca, in particolare, evidenzia il divario esistente tra l'approccio europeo e quello statunitense. Ad esempio, nel recepimento di "Basilea3", mentre il procedimento europeo di adeguamento ha aggiunto complicazioni e ulteriori livelli di regolamentazione agli standard internazionali, le autorità statunitensi hanno adottato un approccio di semplificazione.

L'adeguamento statunitense agli standard internazionali, infatti, ha rivolto una specifica e particolare attenzione alle "community banks" (identificate generalmente come le banche con totale attivo inferiore a 10 miliardi di dollari). Peraltro, è in corso un processo di razionalizzazione della normativa prudenziale, che dovrebbe condurre all'abbandono del cosiddetto "approccio unitario" (*Unitary approach*) per pervenire all'adozione del cosiddetto "approccio a strati" (cd. *Tiered approach*). L'approccio a strati, oltre a tener conto della dimensione, complessità e delle altre caratteristiche delle banche vigilate, si basa sulla preliminare individuazione degli obiettivi che la regolamentazione deve perseguire con riferimento alle diverse categorie di banche. In tal modo, lo studio evidenzia un paradosso: proprio in Europa, dove le piccole e medie imprese sono la spina dorsale dell'economia, è stato riaffermato

⁵ R. Guida, R. Masera, Does one size fit all? Basel rules and Sme financing: Il Mulino, 2015.

l'approccio normativo unitario che ha contribuito al *credit crunch* per le piccole imprese. Cosa che non è avvenuta, invece, negli Stati Uniti, dove abbiamo due scelte politiche coerenti: la prima, di stimolo all'economia (no austerità); la seconda, di regolamentazione e vigilanza sulle banche, differenziate per tipologia di intermediari.

Abbiamo la convinzione di avere a che fare con un dannoso "errore di sistema", che ha trovato riscontro anche in ultimi autorevoli pronunciamenti:

- il 3 marzo scorso la Presidente della Federal Reserve, Janet Yellen - nell'espone alla "Citizen Budget Commission" di New York i risultati ottenuti (e ancora da perseguire) nel miglioramento della regolamentazione e della prassi di vigilanza sulle grandi istituzioni finanziarie 'post-crisi' - ha precisato di aver posto, quale priorità, quella di "adattare appropriatamente la regolamentazione e la supervisione sulle banche alla loro dimensione, complessità e rischiosità" e di "evitare l'approccio della taglia unica nell'emanare leggi e regolamenti";
- il 20 febbraio scorso in un articolo su *The Wall Street Journal* viene evidenziato un rischio concreto per la regolamentazione europea di una consistente imperfezione nell'approccio regolamentare. Si parla di entropia/incompatibilità di molti assetti normativi, in quanto molte delle misure adottate ed ancora in corso di finalizzazione sarebbero volte ad indirizzare uno specifico problema (uno "stakeholder" alla volta) senza tenere conto del fatto che rischiano di confliggere con altri obiettivi. Questa discrasia si è definita particolarmente acuta rispetto all'equilibrio tra due obiettivi talvolta confliggenti: il rafforzamento della stabilità finanziaria e la promozione della crescita;
- il 18 febbraio scorso anche il Comitato Economico e Sociale europeo (CESE) ha reso un parere su "Il ruolo delle banche cooperative e casse di risparmio nella coesione territoriale". Il CESE, pur riconoscendo gli sforzi compiuti dalla Commissione europea nel prendere in considerazione la specificità di queste banche, ha argomentato che "il problema continua a riguardare l'adeguata applicazione del principio di proporzionalità nella nuova regolamentazione bancaria", sul punto proponendo di applicare requisiti più stringenti alle banche che operano a livello globale, requisiti rigorosi alle banche paneuropee (che hanno carattere sistemico in Europa) e requisiti più flessibili alle banche nazionali e locali (salvaguardando la stabilità del sistema finanziario);
- la rilevanza del principio di proporzionalità è stata da ultimo condivisa anche dal Direttore Generale responsabile della Vigilanza sulle piccole banche della Banca Centrale Europea, Jukka Vesala, che il 22 gennaio ha partecipato a Roma ai lavori del Comitato Esecutivo di Federcasse. Vesala ha illustrato al Comitato Esecutivo le linee guida del complesso

meccanismo di vigilanza microprudenziale avviatosi lo scorso 4 novembre nell'ambito del nuovo Meccanismo di Vigilanza Unica. In quella sede, ha sottolineato l'essenzialità di calibrare le attività di vigilanza delle banche più piccole sulla base dell'importanza sistemica e dei profili di rischio che queste hanno. E, a proposito della biodiversità bancaria, ha sottolineato come essa sia certamente utile, in particolare nelle situazioni di crisi.

L'approccio di regolamentazione e supervisione in Europa sembra – al di là delle dichiarazioni – piuttosto distante da quello applicato in altri Paesi evoluti ed importanti, come ad esempio gli Stati Uniti.

E. Una soluzione di “sistema Italia” per la questione dei NPL.

Il sostegno all'economia trova, fra i principali ostacoli, la zavorra rappresentata dall'ingente mole dei crediti deteriorati che pesano considerevolmente sul portafoglio dei prestiti delle banche.

L'iniziativa da qualche settimana annunciata dal Governo, e condivisa dalla Banca d'Italia, interviene proprio sul nodo dei crediti deteriorati e dovrà sia rispettare la normativa europea sia i vincoli di bilancio del nostro Paese. Essa, a nostro avviso – come abbiamo fin dal 2013 rappresentato e sollecitato – risulta assolutamente strategica e preziosa per la nostra economia.

L'esigenza che le Banche di Credito Cooperativo rappresentano è che le misure “costruende” tengano adeguato conto della diversificata realtà dell'industria bancaria, dove anche intermediari di minori dimensioni detengono importanti quote del mercato del credito.

In particolare, si fa affidamento sul fatto che il provvedimento allo studio consideri centrali i principi di accessibilità e sostenibilità delle operazioni di cessione e che, pertanto:

- non vengano previste soglie dimensionali per l'individuazione delle posizioni ammissibili alle operazioni di cessione troppo elevate rispetto ai parametri operativi tipici di banche locali e contenuto profilo dimensionale;
- trovino adeguato riconoscimento le metodologie gestionali in uso per la valutazione del merito di credito, anche quando non incardinate su sistemi di rating interni validati a fini prudenziali;
- si valorizzi il contributo alla diversificazione del rischio determinato dalla granularità delle aliquote di portafoglio oggetto di cessione.

F. L'Autoriforma delle Banche di Credito Cooperativo in questo contesto.

Come noto, lo scorso 20 gennaio il Consiglio dei Ministri ha affrontato il tema della riforma delle banche cooperative, assumendo, per Decreto, decisioni rilevanti con riferimento alle Banche Popolari, in particolare l'obbligo di trasformazione in Spa per quelle con oltre 8 miliardi di attivo, misure divenute oggi, con modifiche lievissime che non incidono sulla sostanza, legge dello Stato (Legge 24 marzo 2015 n. 33).

Le BCC, diversamente da quanto inizialmente previsto, non sono state toccate dal provvedimento d'urgenza.

Tuttavia, è stato reso noto dai regolatori un indirizzo di riforma, che persegue alcune precise finalità:

- superare le criticità delle BCC (legate al modello di attività, agli assetti organizzativi e alla ridotta dimensione) attraverso l'obbligatoria integrazione in uno o più gruppi bancari cooperativi con capogruppo una società per azioni con le quali si sottoscriverebbe un "contratto di dominio";
- rispondere alle esigenze, anche rapide, di rafforzamento patrimoniale del Credito Cooperativo attraverso una più efficiente allocazione delle risorse patrimoniali disponibili nel sistema BCC e rendendo possibile l'afflusso di capitali dall'esterno;
- mantenere, a livello di BCC, le caratteristiche della cooperazione mutualistica.

Rispetto a questo scenario, il Credito Cooperativo ha preso atto dell'urgenza richiesta dalla situazione e ha deliberato di procedere, in tempi rapidissimi, alla definizione di un proprio progetto di Autoriforma, come ribadito anche in sede di Audizione di Federcasse presso le Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive della Camera dei Deputati, lo scorso 16 febbraio.

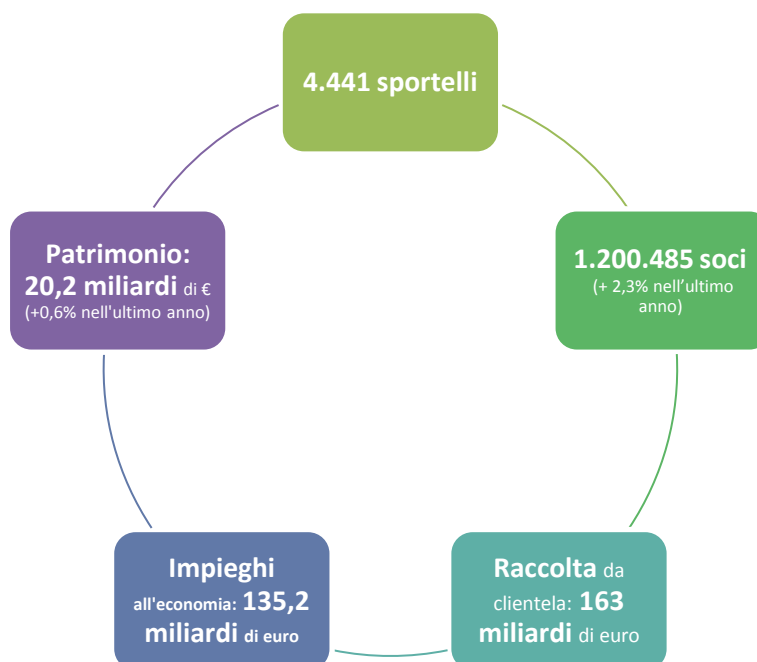
In particolare, le linee di indirizzo del progetto di Autoriforma deliberate dagli Organi di Federcasse prevedono i seguenti sei punti caratterizzanti:

1. *confermare* il ruolo delle BCC come banche cooperative delle comunità e dei territori, a vocazione mutualistica, secondo quanto previsto dall'articolo 2 dei loro statuti;
2. *valorizzare* la dimensione territoriale della rete, semplificandone – al contempo – la filiera organizzativa interna, migliorandone l'efficienza;

3. *adeguare* la qualità complessiva della governance del sistema al nuovo contesto normativo e di mercato determinatosi con l'Unione Bancaria al fine di accrescere ulteriormente la qualità del servizio a soci e clienti;
4. *assicurare* una più efficiente allocazione delle risorse patrimoniali disponibili all'interno del sistema;
5. *individuare* la modalità più opportuna per consentire l'accesso di capitali esterni;
6. *garantire* l'unità del sistema come presupposto di competitività nel medio lungo-periodo.

I numeri e le quote di mercato delle BCC nell'economia e nella società italiane.

- Le BCC sono le banche dei territori, sono l'espressione del **"bank in Italy"** (possedute e governate da chi abita e opera nelle comunità locali).
- Hanno **sostenuto le PMI e le famiglie** con nuovo credito in questa ultima crisi.
- Hanno **accresciuto** la partecipazione ed il coinvolgimento dei **soci-clienti**.
- Hanno **incrementato l'occupazione** diretta ed indiretta.
- Finanziano **l'economia reale** e **soprattutto i piccoli operatori economici** (le BCC erogano in prevalenza crediti alle imprese artigiane, alle imprese agricole, alle piccole imprese, al Terzo settore e al non-profit (soprattutto cooperative sociali)).
- Hanno mediamente una **elevata patrimonializzazione**.
- **Non operano in derivati "speculativi"** (peraltro non ammessi dalla normativa speciale per le BCC) se non in quelli di "copertura" ;
- **Non pagano stock option** ai propri manager;
- Sono **sottoposte a tutte le regole europee e nazionali** (Basilea3, Mifid, principi contabili IFRS, revisione legale dei conti, revisione cooperativa, ecc);
- Le BCC per norma **devono erogare almeno il 95% del credito** solo a famiglie e imprese residenti e operativi nel territorio nel quale esse operano. Non effettuano erogazioni di credito oltre il territorio nazionale.



Il "sistema BCC"

CARTA D'IDENTITA' DELLE BCC



Inizia nel 1883 a Loreggia
la storia delle BCC

381
BCC

4.600
sportelli

Sono 381
le BCC con oltre
4 mila 400 sportelli



Le BCC sono
banche dei territori,
presenti in 101 province
e 2.700 comuni

37.000
collaboratori



Sono oltre 37.000
i collaboratori nelle BCC,
Federazioni Locali, enti
e società del Sistema

1,2 milioni
di soci



Le BCC sono società
di persone
e non di capitali

clienti
in costante
crescita



LE BCC SONO IL PRINCIPALE FINANZIATORE DI ARTIGIANI E AGRICOLTORI

Con un ruolo decisivo nel finanziamento ai settori produttivi che generano **reddito e occupazione**, tra i più tipici e promettenti per **attrazione di investimenti** e capacità di espansione sui **mercati internazionali**.



Quota di mercato degli impieghi delle BCC

Fonte: elaborazioni Federcasse su dati Banca d'Italia. Dati a dicembre 2013.

Lo sviluppo in 20 anni di Testo Unico Bancario (1994-2014)

Negli ultimi venti anni, dal varo del Testo Unico Bancario che ha trasformato le Casse Rurali ed Artigiane in moderne Banche di Credito Cooperativo, le BCC hanno conosciuto una lunga stagione di espansione. I dati, riportati di seguito in tabella, ne testimoniano il percorso di crescita.

	1993	2014	Variazione %
Numero dei soci	350 mila	1.200 mila	+ 243%
Dipendenti	18.429	37.000	+ 73%
Impieghi	17,5 mld	135,2 mld	+ 673%
Raccolta diretta	33,4 mld	163,2 mld	+ 388%
Quota mercato impieghi	3,4%	7,3%	+112%
Quota mercato raccolta	6%	8%	+33%
Patrimonio	6,7 mld	20 mld	+198,5%

18

Le peculiarità del percorso di crescita delle BCC

Il numero medio di soci per banca è passato da 523 a 2.880. Le BCC hanno attratto fiducia.

Soprattutto, nel solo periodo 2008 - 2014 il numero dei soci BCC è cresciuto del 25% (di questi, sono cresciuti del 17% coloro che hanno anche ottenuto credito; cresciuti invece del 30,8% i soci che hanno solamente sottoscritto quote di capitale dando fiducia alla propria banca).

I dipendenti (senza tener conto degli enti centrali e delle società strumentali) sono invece cresciuti del 73% a fronte di un calo del 15% nel resto dell'industria bancaria. Le BCC hanno creato occupazione diretta.

La capacità di raccogliere risparmio ed erogare credito è l'elemento che ha contraddistinto l'evoluzione del Credito Cooperativo negli ultimi venti anni. Lo stock di impieghi è cresciuto di quasi sette volte (meno di tre nel resto del sistema bancario).

Anche la raccolta si è incrementata ogni anno ad un ritmo di circa due punti percentuali superiore a quello registrato dall'industria bancaria.

Negli ultimi venti anni la quota di mercato media sugli impieghi è raddoppiata (dal 3,4 per cento al 7,3 per cento) mentre quella sulla raccolta è passata dal 6 all'8 per cento.

Nel solo periodo che va dal 1995 al 2014 la crescita del patrimonio (ora superiore ai 20 miliardi) è stata mediamente superiore per le BCC rispetto al resto del sistema bancario.

I coefficienti patrimoniali delle BCC si sono mantenuti sempre su livelli medi molto superiori a quelli minimi richiesti dalla normativa. Il patrimonio è quasi completamente costituito da capitale primario.

Nel solo periodo dal 2008 al 2014 il capitale “puro” delle BCC: è cresciuto del 50% passando da 682 miliardi a 1 miliardo e 140 milioni.

Tra il 1998 (primo dato disponibile) e il 2013, le BCC hanno destinato a patrimonio indivisibile circa il 90% degli utili (rispetto al 32% delle altre banche), equivalente a oltre 11 miliardi di euro, ben superiori ai circa 8 miliardi rappresentati dalla quota del 70% obbligatoria per legge. Quindi le BCC hanno volontariamente accantonato a riserva oltre il 37 per cento in più di quanto era dettato dalla normativa.

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea
Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Corrado Piazzalunga
Presidente Assilea

Roma, 2 aprile 2015

Agenda:

1



il Leasing in Europa ed in Italia come motore di ripresa dell'economia

2

PMI

Leasing e PMI: le PMI sono le maggiori utilizzatrici del prodotto leasing sia in Europa che in Italia

3



L'offerta Leasing in Italia: un sistema banco-centrico

4



Priorità alla luce della vigilanza europea: accessibilità al TLTRO e gestione dei crediti deteriorati (Legge sul Leasing)

ASSILEA - Associazione Italiana Leasing - raggruppa la quasi totalità degli operatori del leasing in Italia, costituiti da banche universali o pluriprodotto, banche specializzate, intermediari finanziari e società di noleggio a lungo termine. Compito fondamentale dell'Associazione è di svolgere istituzionalmente le attività di informazione ed assistenza a favore degli Associati, collaborando a diversi livelli e nelle varie sedi, nazionali ed estere, alla soluzione dei problemi inerenti al leasing.



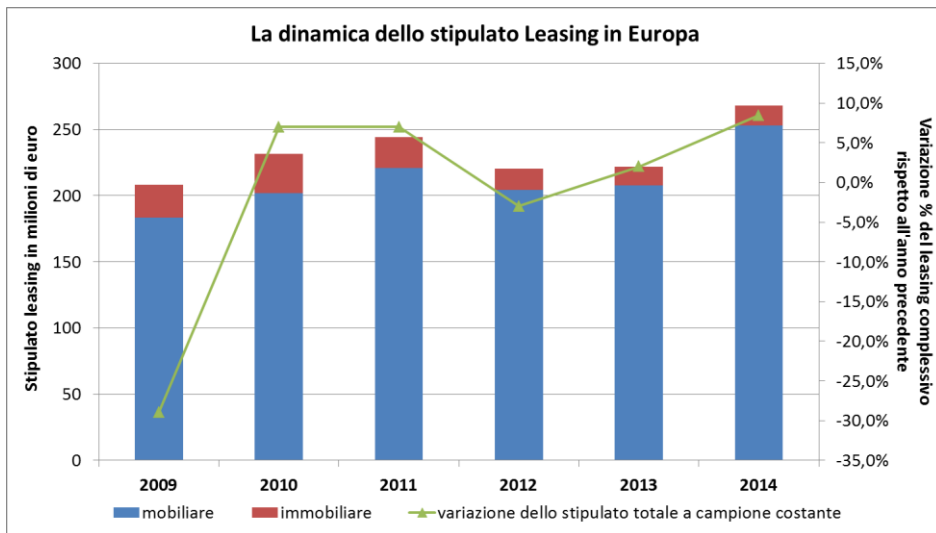
Il Leasing:

- è un prodotto finanziario di origine anglosassone molto diffuso a livello europeo (è per definizione un prodotto finanziario europeo);
- è un prodotto di finanziamento a medio-lungo termine che si rivolge prevalentemente a imprese e professionisti;
- rientra nell'ambito dell'«*asset finance*», in cui la società di leasing rende disponibile ad una controparte un “asset” per un certo periodo di tempo, in cambio del pagamento di un canone;
- tale tipologia di finanziamento viene utilizzata per finanziare una gamma estremamente vasta di beni, fornendo in questo modo supporto ad un'ampia varietà di attività produttive, a seconda delle possibili destinazioni d'uso dei diversi asset;
- per queste sue caratteristiche la dinamica del leasing anticipa ed amplifica la ripresa degli investimenti.

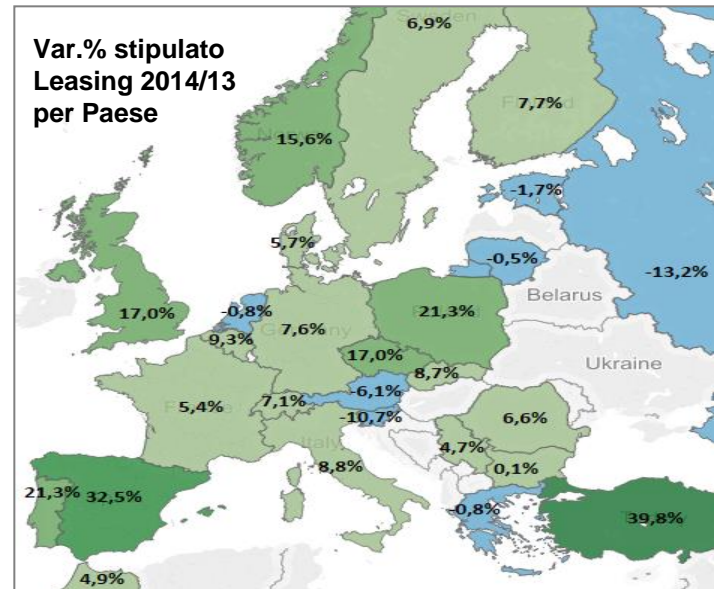
Il Leasing in Europa:

- Circa 270 miliardi di euro di nuovi volumi annui;
- Oltre il 12,5% degli investimenti fissi lordi europei.

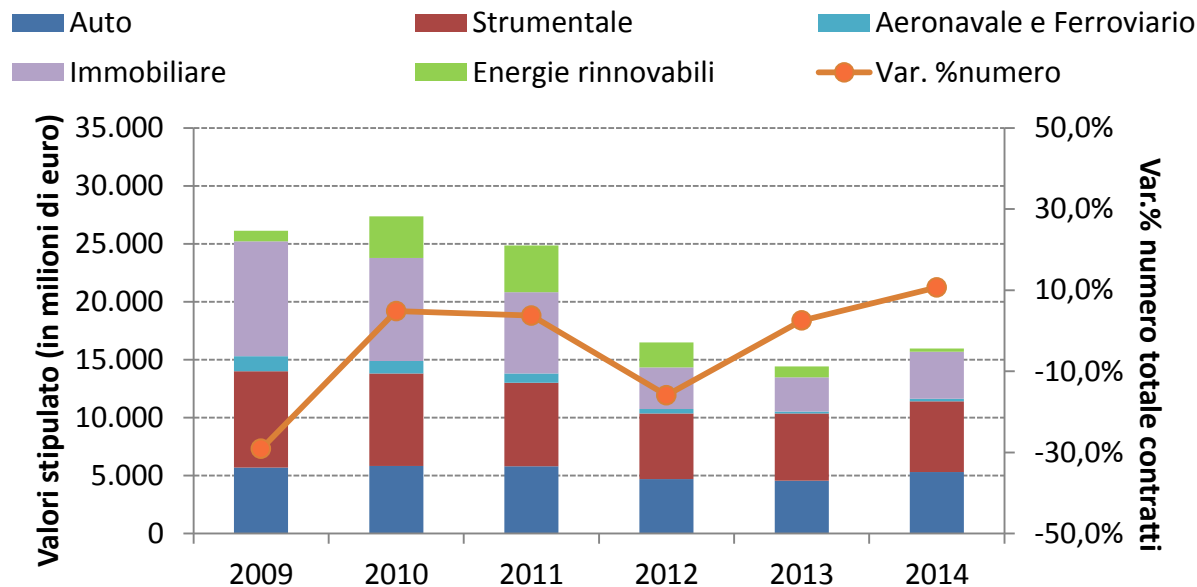
- Germania e Regno Unito detengono il 40% del mercato, seguono Francia e Italia;
- Nei «top 4» l'Italia è stata il 2° Paese per crescita di stipulato 2014.



Fonte: Statistiche Leaseurope (marzo 2015)



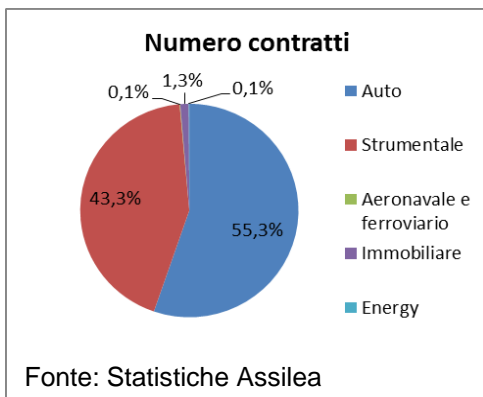
L'introduzione nella Legge di Stabilità 2014 di una serie di disposizioni di «semplificazione» fiscale per il leasing si è tradotta in nuovi finanziamenti all'economia reale ed ha contribuito alla ripresa degli investimenti nel nostro Paese.



Fonte: Statistiche Assilea

2015: previsioni di crescita del Pil (+0,6%) e degli investimenti (+1,2% mezzi di trasporto e beni strumentali)

I beni che vengono finanziati in leasing (dati stipulato leasing in **Italia** nel 2014):

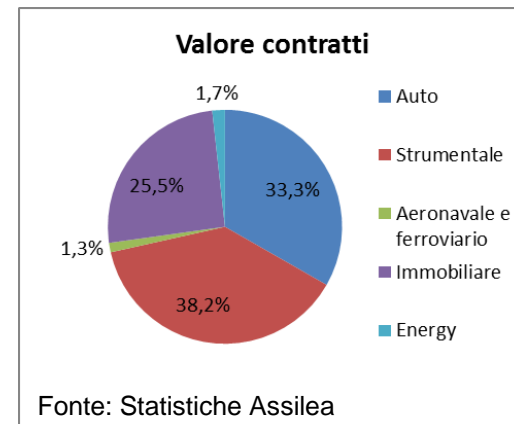


Il leasing nel 2014 ha finanziato l'acquisizione di **oltre 317.000 beni di investimento**; in particolare:

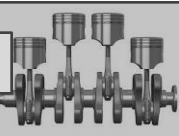



- oltre 175.000 **veicoli** (principalmente autovetture aziendali e circa 40.000 veicoli commerciali e industriali);
- oltre 137.000 **beni strumentali** (macchine utensili, macchine agricole, macchine movimento terra, elaborazione dati, app. elettromedicali, attrezz. per ufficio, commercio e industria alberghiera, ecc.).

In termini di volumi, il leasing ha destinato nel 2014, **16 miliardi di finanziamenti all'economia reale (circa il 30% dei finanziamenti a medio – lungo termine destinati agli investimenti produttivi)**:

- 4,6 miliardi al settore **auto**;
- 5,8 miliardi al settore dei **beni strumentali**;
- 3 miliardi destinati a **immobili** (capannoni industriali, opifici, laboratori artigianali, uffici, studi professionali, negozi e centri commerciali, ecc.).



Agenda:

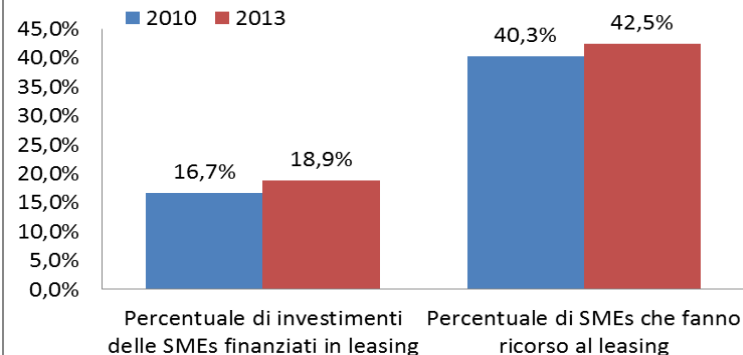
-  1 il Leasing in Europa ed in Italia come motore di ripresa dell'economia
-  2 **PMI** Leasing e PMI: le PMI sono le maggiori utilizzatrici del prodotto leasing sia in Europa che in Italia
-  3 L'offerta Leasing in Italia: un sistema banco-centrico
-  4 Priorità alla luce della vigilanza europea: accessibilità al TLTRO e gestione dei crediti deteriorati (Legge sul Leasing)

Indagine Oxford Economics (Dati provvisori europei)

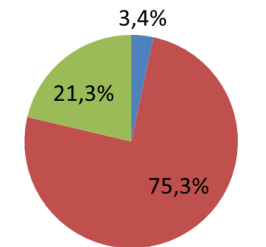
- la percentuale di PMI che ha fatto ricorso al leasing nel 2013 è salita al 42,5%;
- la penetrazione del leasing sugli investimenti delle PMI sfiora il 20%.



Il ricorso al Leasing da parte delle SMEs



Composizione portafoglio leasing per tipologia di utilizzatore



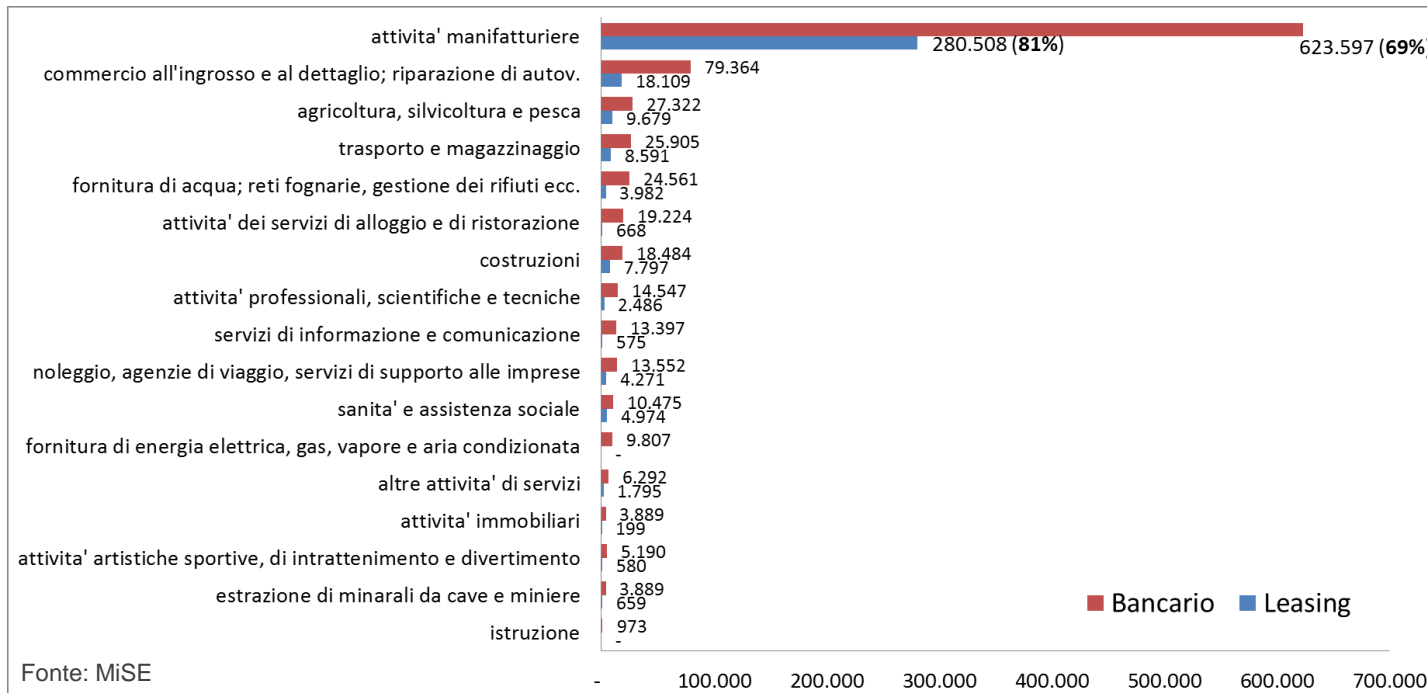
- Consumatori/professionisti
- PMI
- Altre imprese



- In Italia, oltre il **75%** dei finanziamenti leasing sono rivolti alle PMI (dati riferiti al portafoglio leasing al 31.12.2014).





La suddivisione per codice ATECO dei finanziamenti leasing e bancari evidenzia il peso elevato delle attività manifatturiere e la netta prevalenza di tale categoria di *utilizzatori* per i finanziamenti in leasing (81%).

Finanziamenti Nuova Sabatini per settore di clientela (valori in migliaia di euro)



*La Nuova Sabatini prevede che in caso di investimento in beni strumentali effettuato dalla micro-impresa e dalla PMI sia possibile accedere al contributo del MiSE solo se l'investimento è realizzato mediante un finanziamento bancario o un leasing finanziario erogato con provvista CDP sulla base di una convenzione CDP-ABI-MiSE

Agenda:

-  1 il Leasing in Europa ed in Italia come motore di ripresa dell'economia
-  2 **PMI** Leasing e PMI: le PMI sono le maggiori utilizzatrici del prodotto leasing sia in Europa che in Italia
-  3 L'offerta Leasing in Italia: un sistema banco-centrico
-  4 Priorità alla luce della vigilanza europea: accessibilità al TLTRO e gestione dei crediti deteriorati (Legge sul Leasing)

Ripartizione del portafoglio leasing per tipologia di intermediario:

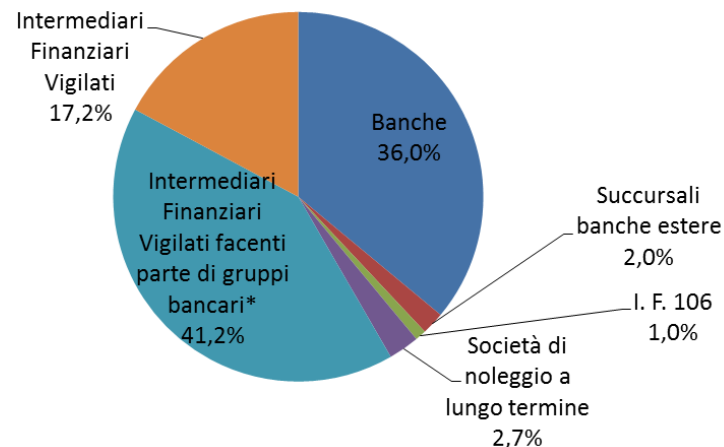
Guardando alla ripartizione del portafoglio leasing la quasi totalità dei finanziamenti in essere fa capo a «**soggetti vigilati**» dalla Banca d'Italia:

- il 36% è in capo a società di leasing «**banche**»;
- il 41,2% fa capo a Intermediari finanziari vigilati sia a livello individuale sia a livello «**consolidato**» di emanazione bancaria;
- il 17,2% fa capo a Intermediari finanziari sottoposti ad un «**regime di vigilanza equivalente**» alle banche.

Gli Intermediari finanziari «ex art. 106» (vecchio Testo Unico Bancario) rappresentano una quota minima del mercato e a breve dovranno scegliere se:

- scomparire;
- trasformarsi in intermediari vigilati (nuovo Albo Unico).

Ripartizione portafoglio leasing (volumi) per tipologia di intermediario



(*) Soggetti che rientrano nel consolidamento ai fini delle regole di vigilanza bancaria

Fonte: Statistiche Assilea (dato al 31.12.2014)

Gli intermediari finanziari in Italia sono soggetti ad un regime di vigilanza equivalente a quello delle Banche (disposizioni semplificate per le succursali di Banche estere):

	Banche	Intermediari Finanziari Vigilati ¹	Succursali Banche Estere ²
Requisiti patrimoniali	8% di TCR +2,5% di CCB	6% di TCR (venuto meno lo sconto del 25% per le consolidate in gruppi bancari)	<p>Principio dell'Home Country Control: Le succursali di Banche Estere (in particolare le Comunitarie) sono sottoposte ad un regime di "vigilanza limitata":</p> <ul style="list-style-type: none"> - sia per ciò che concerne la vigilanza regolamentare - sia per ciò che concerne la vigilanza ispettiva. <p>La procedura autorizzativa è molto snella, in particolare, per i servizi ammessi al mutuo riconoscimento.</p> <p>I regolatori locali dettano regole organizzative e patrimoniali minime.</p> <p>Il sistema dei controlli interni è definito dal regolatore del paese d'origine.</p> <p>Limitata potestà ispettiva locale.</p>
Limiti alla concentrazione dei rischi	SI	SI (venuta meno la deroga al limite complessivo - 40% anziché 25% - dei grandi rischi prevista per le consolidate in gruppi bancari)	
Requisiti in termini di Liquidità	SI	Per il momento a livello consolidato	
Leverage	SI	Per il momento a livello consolidato	
ICAAP, sistemi organizzativi, sistemi di valutazione del rischio di credito	SI	SI, sia a livello individuale che consolidato, principio di proporzionalità applicato con riferimento ai controlli interni	
Segnalazioni di matrice di vigilanza	SI	Matrice Vigilanza Intermediari Finanziari (a tendere matrice unificata banche e intermediari)	Semplificata
Segnalazioni in Centrale dei Rischi Banca d'Italia	SI	SI	SI
Adempimenti in relazione a antiriciclaggio, usura, trasparenza	SI	SI	SI
Adempimenti in termini di riserva obbligatoria	SI	NO	SI

...ma non è così in tutta Europa:


Sulla base di quanto descritto nell'**EBA's Report to the European Commission on the perimeter of credit institutions established in the Member States (November 2014)**

Vigilanza sul para-bancario

✓ *"In four Member States there are no entities carrying on banking-like activities without any solo prudential requirements (AT, FR, IT and SK)."*





✓ *"In the other Member States ... the following have been identified as carrying on bank-like activities outside the solo prudential framework....Leasing and/or factoring...."*

EBA Opinion: *"...However, the EBA observes that there is wide variation between the Member States as to the prudential treatment of relevant entities. ...in some Member States relevant entities are treated in the same way as credit institutions and are therefore subject to comprehensive solo prudential requirements under national law. In other Member States a lighter touch solo prudential regime or no solo prudential regime is applicable....there may be merit ...further analysis of the sector to determine whether it would be appropriate to put forward any Union legislative proposals with respect to some or all relevant entities. Any such analysis should be undertaken in conjunction with other bodies such as the Financial Stability Board and the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) to ensure appropriate convergence with global standards."*



In molti stati membri le attività
«banking-like» (parabancarie)
possono essere svolte da
soggetti non vigilati
(tema dello «shadow banking»)

Agenda:

-  1 il Leasing in Europa ed in Italia come motore di ripresa dell'economia
-  2 **PMI** Leasing e PMI: le PMI sono le maggiori utilizzatrici del prodotto leasing sia in Europa che in Italia
-  3 L'offerta Leasing in Italia: un sistema banco-centrico
-  4 **Priorità alla luce della vigilanza europea: accessibilità al TLTRO e gestione dei crediti deteriorati (Legge sul Leasing)**

TLTRO:

perchè il leasing degli intermediari finanziari controllati da banche rimane fuori dal perimetro di calcolo del plafond? 1/4

Operazioni BCE mirate di rifinanziamento a più lungo termine (“TLTROs”), finalizzate a migliorare l’erogazione di prestiti bancari a favore del settore privato non finanziario dell’area euro.

- **Ambito oggettivo:** prestiti erogati al settore privato non finanziario dell’area euro (inteso come insieme delle famiglie e delle società non finanziarie dell’area), esclusi i prestiti concessi alle famiglie per l’acquisto di abitazioni; sono incluse ad esempio le operazioni di finanziamento, leasing, credito al consumo, factoring, mutui (non abitativi) ecc.; il valore iniziale del massimo importo finanziabile è pari al 7% dei crediti ammissibili in essere al 30 aprile 2014.
- **Ambito soggettivo:** in coerenza con le altre operazioni di rifinanziamento presso l’Eurosistema, possono accedere al rifinanziamento solo le “banche” in quanto uniche controparti ammesse alle operazioni di politica monetaria dell’Eurosistema. E’ possibile la creazione di “gruppi”, ma solo fra banche ammesse al rifinanziamento presso l’Eurosistema.
- **Perimetro di calcolo del massimo importo finanziabile:** diversamente da quanto accade per le garanzie (ACC), ai fini del calcolo del plafond, rientrano solo i crediti facenti capo alla “banca”; non rientrano i crediti leasing – pur se “eligible” – facenti capo ad un intermediario finanziario “vigilato”, anche quando quest’ultimo sia sottoposto a vigilanza consolidata.

TLTRO:

perchè il leasing degli intermediari finanziari controllati da banche rimane fuori dal perimetro di calcolo del plafond? 2/4

Questa impostazione, di fatto, taglia fuori dallo schema in parola il leasing posto in essere dagli intermediari finanziari, che rappresenta complessivamente **oltre la metà dell'outstanding leasing in essere al 30 aprile 2014** e crea una forte disparità di trattamento tra gli intermediari vigilati e le banche attive nel settore del leasing, alla luce del basso costo di provvista di cui beneficeranno le banche rifinanziate.

In termini quantitativi, i crediti leasing in essere al 30 aprile 2014 **superavano i 90 miliardi**, dei quali:

- circa **50,8 miliardi** (corrispondenti ad un plafond massimo di rifinanziamento di **3,6 mld**) facenti capo a intermediari finanziari vigilati partecipati al 100% da banche, di cui:
 - ✓ 40,5 miliardi (corrispondenti ad un plafond massimo di rifinanziamento di **2,8 miliardi**) facenti capo intermediari finanziari vigilati e consolidati in un gruppo bancario italiano;
 - ✓ 7,7 miliardi facenti capo a intermediari finanziari vigilati e consolidati in un gruppo bancario estero;
 - ✓ 2,5 miliardi facenti capo a intermediari finanziari vigilati controllati da banche, ma non consolidati in un gruppo bancario;
- circa **37 miliardi** (corrispondenti ad un plafond massimo di rifinanziamento di **2,6 mld**) rientranti a pieno titolo nel TLTRO, in quanto in capo a banche o succursali di banche;
- **2,3 miliardi** non vanno presi in considerazione, in quanto in capo a soggetti non ammissibili (società commerciali, I.F. ex art. 106, I.F. ex art. 107 di emanazione di società industriale).

TLTRO:

perchè il leasing degli intermediari finanziari controllati da banche rimane fuori dal perimetro di calcolo del plafond? 3/4

Da questi dati emerge che, se non verrà modificata l'impostazione in termini di perimetro di calcolo del plafond, si andranno a sottrarre di fatto dai 2,8 ai 3,6 miliardi di risorse da destinare all'economia reale ed in particolare ai finanziamenti delle PMI, principali destinatarie ed utilizzatrici del leasing.



Perchè? Considerando che:

- gli intermediari finanziari in Italia sono sottoposti ad un regime di vigilanza “equivalente” a quello delle banche;
- quelli facenti parte di un gruppo bancario sono sottoposti anche a vigilanza consolidata.

TLTRO:

perchè il leasing degli intermediari finanziari controllati da banche rimane fuori dal perimetro di calcolo del plafond?

4/4

Passi compiuti dall'Associazione per includere il leasing di intermediari finanziari consolidati in Gruppi Bancari nel perimetro del TLTRO:

- Incontri con **Banca d'Italia**
(Dipartimento Mercati e sistemi di pagamento):
 - ✓ 24 giugno 2014;
 - ✓ 31 luglio 2014 → con invio di specifica nota tecnica



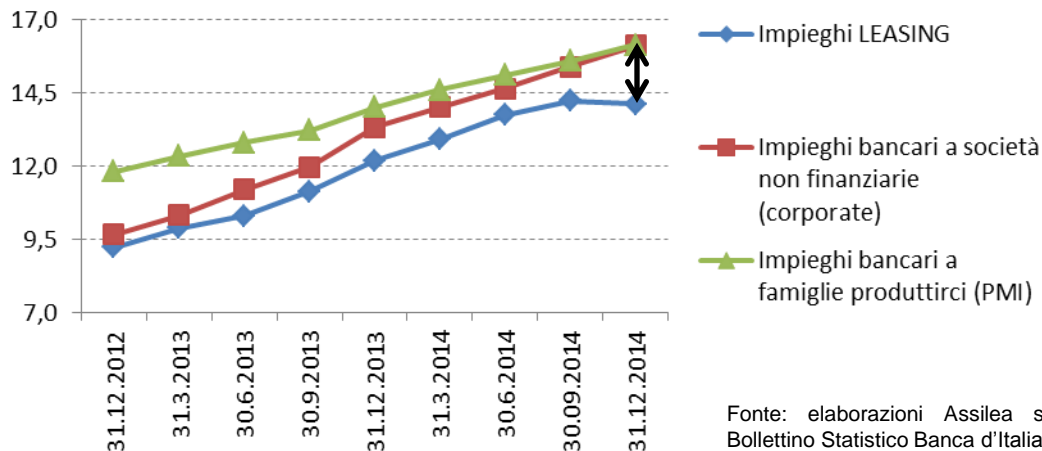
- Incontro Rappresentanti Federazioni Europee del Leasing, Factoring e Credito al consumo con **BCE** (Market Operations):
 - ✓ 2 febbraio 2015 → con invio nota tecnica congiunta
 - ✓ Risposta congiunta questionario BCE su: mercato, intermediari potenzialmente interessati, definizioni prodotti finanziari, vigilanza a livello nazionale, statistiche da inviare all'Eurosistema



L'incidenza delle sofferenze sull'outstanding leasing complessivo rimane stabile al 14,1%, restando inferiore a quella delle sofferenze bancarie sul portafoglio crediti relativo a clientela corporate (16,1%) e PMI (anch'essa pari al 16,1%).

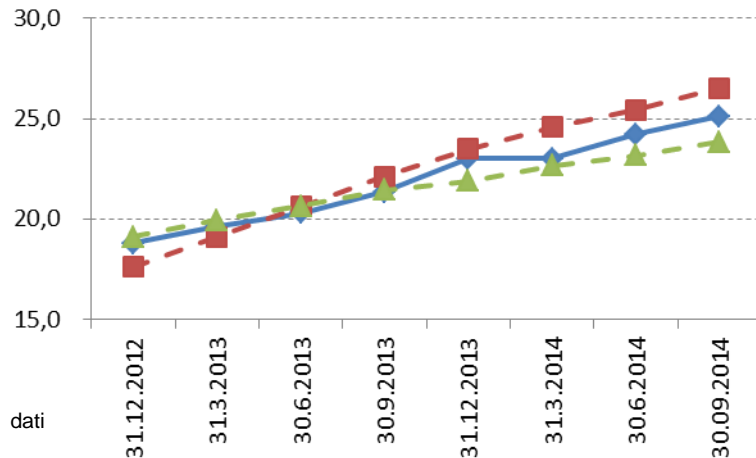
Guardando alla somma tra: scaduto, incaglio e sofferenze, il portafoglio leasing si posiziona su un valore intermedio tra la rischiosità dei finanziamenti bancari corporate e la rischiosità dei finanziamenti bancari a PMI.

Incidenza sofferenze sugli impieghi (valori in punti percentuali)



Fonte: elaborazioni Assilea su dati Bollettino Statistico Banca d'Italia

Incidenza sofferenze, incagli e scaduto (valori in punti percentuali)



Esiste una esigenza forte nel nostro paese, sempre più frequentemente espressa da parte del Governo e delle forze politiche, di accelerare la ripartenza del paese, risolvendo in fretta i contenziosi tra banche e clientela in default, di individuare soluzioni per evitare il fallimento delle imprese ed assicurare nuovo impulso alla capacità di credito delle banche una volta alleggerite di tale poderoso fardello.

La strada che sembra proporsi è quella di un intervento pubblico con costi a carico della collettività.

Il **Governatore della Banca D'Italia Ignazio Visco**, al recente Assoforex ha ribadito alcuni chiari concetti:

... *“Lo smobilizzo dei crediti deteriorati è cruciale per consentire alle banche di reperire risorse da destinare al finanziamento dell'economia reale”*... *“Un intervento diretto dello Stato (...) potrebbe avere luogo (...) per far fronte (...) all'esigenza di assicurare adeguati flussi di finanziamento all'economia”*

Il **Vicedirettore Generale di Banca D'Italia Fabio Panetta** ha ribadito:

... *“un intervento da parte delle autorità può accelerare lo smaltimento delle partite deteriorate”*... *“sono indispensabili provvedimenti legislativi in tempi brevi per snellire le operazioni di vendita”*

Al comitato esecutivo dell'Abi del 18 marzo il **Ministro Padoan** ha ribadito che *“sono allo studio misure per ridurre la durata delle procedure esecutive per il recupero dei crediti che in Italia è assai più lunga della media Europea”*.

Nel Monthly Outlook di ABI è indicato che *“I più recenti dati del Ministero della Giustizia segnalano che nel 2012 la durata media dei procedimenti di fallimento era pari mediamente a 7 anni, con punte di 20 anni a Messina. La durata media dei procedimenti di esecuzioni immobiliari era di 3 anni e 5 mesi, con oltre 7 anni a Potenza”*.

Cosa puo' fare il leasing ?

Il leasing, in virtù delle proprie caratteristiche e dell'esistenza di un bene di valore posto a garanzia del credito verso l'impresa a default, offre la possibilità di raggiungere tutti questi obiettivi evitando al contempo costi ed oneri a carico della collettività.

Il Leasing è un contratto «atipico»

Quello che serve è un semplice **intervento legislativo** che, riconoscendo la natura unitaria del leasing quale contratto con causa di finanziamento, vada a tipizzare il contratto di leasing finanziario ed a regolare adeguatamente il comportamento di banche e debitori in caso di default, rendendone più chiari e trasparenti i comportamenti.

L'intervento legislativo renderebbe possibile:

- ✓ evitare l'estrema ratio della richiesta di fallimento dell'impresa a default, rimedio cui le banche sono costrette ad affidarsi a causa della attuale assenza di normativa specifica sulla risoluzione del contratto di leasing;
- ✓ ridurre i tempi di contenzioso ed i costi dell'apparato giudiziario, consentendo procedure più snelle per la rivendita del bene (cfr. dati ABI su lunghezza delle procedure);
- ✓ alleviare i tribunali dalle migliaia di cause sull'applicabilità dell'articolo 1526 del codice civile;
- ✓ far cessare una situazione in cui il trattamento della fattispecie in sede civile è diverso da quello in sede fallimentare (dubbi di costituzionalità);

(segue)

- ✓ far cessare una situazione in cui il trattamento della fattispecie nella stessa sede fallimentare è diverso a seconda che il contratto sia stato risolto prima del fallimento oppure sia venuto a cessare a seguito di scioglimento da parte del curatore (anche in questo caso, dubbi di costituzionalità);
- ✓ consentire un più rapido ripagamento della società di leasing e dei creditori con il ricavato dalla vendita del bene oggetto di leasing, che può essere superiore al valore del credito vantato dalla società di leasing;
- ✓ reimmettere sul mercato i beni “ex leasing”, attualmente congelati nelle imprese a default, rendendoli nuovamente attivi e produttivi di PIL e consentendo l'immediato reinserimento nel mercato dei beni produttivi;
- ✓ accompagnare l'assegnazione di questi beni produttivi alle nuove imprese con finanziamenti in leasing da parte delle stesse banche creditrici, che sostituirebbero così finanziamenti a default con finanziamenti in bonis in grado di supportare lo sviluppo dell'economia reale.

Conclusioni:

1



il Leasing è uno strumento adatto a far ripartire l'economia produttiva del Paese e dell'Area Euro

2

PMI

il Leasing ha come target prevalente le PMI ed è da queste ampiamente utilizzato

3



L'attività di leasing – differentemente da quanto accade in altri Paesi – in Italia è un'attività «vigilata»

4



Possibili risposte a due emergenze del credito:

- **FUNDING** - Il leasing dovrebbe rientrare nel perimetro del TLTRO anche quando posto in essere da intermediari facenti parte di gruppi bancari;
- **CREDITI DETERIORATI** - Una norma sul leasing consentirebbe anche maggiori efficienze nel ripossessamento e reimpiego dei beni ex-leasing.

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA BANCARIO ITALIANO
NELLA PROSPETTIVA DELLA VIGILANZA EUROPEA

COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO

GIANLUCA GARBI, AMMINISTRATORE DELEGATO DI BANCA SISTEMA

14 APRILE 2015

SOMMARIO

- Chi è Banca Sistema
 - La *governance*
 - La missione e le attività
 - Altre iniziative
 - Principali risultati raggiunti

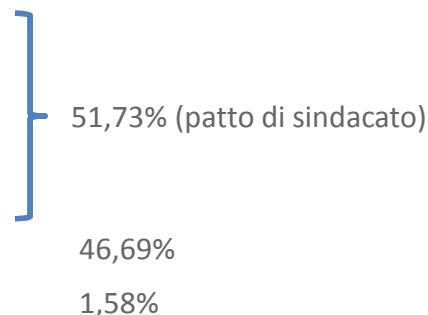
- Il factoring dei crediti verso le PA
 - Il mercato del factoring
 - I benefici del factoring
 - Recenti interventi normativi per il pagamento dei debiti delle PA
 - Criticità nei pagamenti dei debiti della PA
 - Le proposte di Banca Sistema

- Profili regolamentari del factoring dei crediti verso le PA
 - La ponderazione del rischio di credito delle PA
 - La ponderazione dei crediti scaduti verso le PA

- Altri profili regolamentari
 - La leva finanziaria

LA GOVERNANCE

- Una *governance* equilibrata e un'adeguata capitalizzazione rappresentano le basi indispensabili per il buon funzionamento e l'operatività di Banca Sistema.
- Presidente del Consiglio di Amministrazione: Prof. Giorgio Basevi
- Amministratore Delegato: Dott. Gianluca Garbi
- La composizione azionaria include:
 - Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria
 - Fondazione Pisa
 - Fondazione Sicilia
 - SGBS S.r.l. (Management)
 - SOF Luxco Sarl
 - Altri azionisti
- Il 1° aprile 2014 Banca Sistema S.p.A. ha presentato a Borsa Italiana la **domanda di ammissione a quotazione delle proprie azioni** ordinarie sul Mercato Telematico Azionario, segmento STAR, organizzato e gestito da Borsa Italiana S.p.A., e ha richiesto l'approvazione da parte della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) del Prospetto relativo all'Offerta Pubblica di Vendita e Sottoscrizione volta alla quotazione in Borsa delle azioni medesime.



LA MISSIONE E LE ATTIVITÀ

- Banca Sistema è nata nel 2011, quale istituto specializzato nell'**acquisto di crediti commerciali vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione**, inserendosi così in un particolare segmento dello scenario finanziario italiano volto a garantire, principalmente attraverso i servizi di **factoring, gestione e recupero del credito**, liquidità alle imprese fornitrici della P.A. Nel corso del 2014 si è relazionata con oltre 2.450 debitori della PA, tra Enti territoriali (56%), Asl (14%), Amministrazioni Centrali (26%) e altre tipologie (4%), ampliando il numero di aziende finanziate.
- Con sedi a Milano, Roma, Londra, Padova, Palermo e Pisa, la Banca ha tra i propri obiettivi primari quello di soddisfare la domanda finanziaria delle imprese, favorendone l'efficienza e facendo da *trait d'union* tra settore pubblico e privato, oltre che di garantire alle aziende e alle persone un accesso al mondo bancario evoluto, semplificato, disponibile e attento alle esigenze di un Paese e di imprenditori che crescono.
- In un'ottica di differenziazione del proprio *business*, in questi anni, Banca Sistema ha scelto di affiancare ai prodotti di factoring, gestione e recupero crediti, anche una gamma completa di servizi bancari, aprendo nuove filiali e perfezionando sempre più la personalizzazione della propria offerta per una Clientela esigente. Tra i prodotti più diffusi ci sono i **conti correnti** e i **conti di deposito vincolati**, con una durata sino a 10 anni; oltre ai **servizi di deposito titoli, CQS e CQP**, e **finanziamenti alle Piccole e Medie Imprese**.
- La Banca è attiva anche nel comparto dell'acquisto e della **gestione di crediti finanziari e commerciali in sofferenza**, grazie alla partecipazione strategica di minoranza nell'azionariato di società specializzate.

ALTRE INIZIATIVE

- Il progetto no-profit **Banca SISTEMA ARTE** nasce dalla volontà di Banca Sistema di affiancare e promuovere il talento emergente in campo artistico e culturale, offrendo ai giovani artisti italiani occasioni di visibilità, in una logica di sostegno che mira a favorirne l'ingresso nel mercato dell'arte. Il progetto principale si sviluppa attraverso l'organizzazione di mostre periodiche che consentono agli artisti di esporre le proprie opere nelle sedi della Banca: appuntamenti durante i quali viene promossa e sostenuta la creatività e l'operato di ogni artista.
- Il “**Forum Legale Crediti PA**”, promosso e organizzato da Banca Sistema, rappresenta un'occasione di incontro e confronto attivo tra i maggiori esperti del settore legale sulle tematiche di attualità relative al mondo dei crediti nei confronti delle PA italiane. Obiettivo del Forum è favorire lo scambio di opinioni e informazioni su opportunità, criticità, possibili soluzioni e azioni congiunte, oltre a formulare proposte per le autorità competenti, anche con il supporto delle associazioni di categoria.
- **PA.L.Co.** è la community *on-line* di Banca Sistema riservata ai professionisti specializzati in crediti e pagamenti della Pubblica Amministrazione.

I PRINCIPALI RISULTATI RAGGIUNTI

- Banca Sistema ha chiuso il 2014 realizzando un utile d'esercizio consolidato pari a €19,5 milioni e un utile lordo pari a €29,7 milioni, in aumento rispetto all'utile dell'esercizio precedente (pari, rispettivamente, a €7 e 12,2 milioni nel 2013), grazie in particolare a una crescita degli impieghi commerciali; ciò ha consentito di raggiungere un ROE al 31 dicembre 2014 pari al 48% (32% nel 2013).
- A fine 2014 il totale dell'attivo di bilancio ha raggiunto i €2,1 miliardi, in crescita del 4% rispetto ai €2 miliardi dello scorso anno.
- Nel medesimo periodo la raccolta diretta da clientela è cresciuta del 23%, passando da €718 milioni nel 2013 a €881 milioni nel 2014.
- La componente di interessi moratori per ritardato pagamento da parte delle Pubbliche Amministrazioni è del tutto marginale e pari a €1,4 milioni, a fronte di interessi moratori dovuti, ma non iscritti in bilancio, pari a €121 milioni. La strategia della Banca rimane quella di non effettuare in modo sistematico azioni legali nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, bensì di raggiungere accordi di pagamento.
- Il *turnover* (flusso lordo dei crediti ceduti dalla clientela) è stato pari a €1,2 miliardi di euro, in crescita del 5,2% rispetto all'anno precedente. Considerando i crediti di terzi gestiti, il totale volumi al 31 dicembre 2014 è stato pari a € 1,5 miliardi.

IL MERCATO DEL FACTORING

- Il mercato italiano del factoring, con un *Turnover* 2014 pari a €178bn⁽¹⁾, rappresenta - in termini assoluti - il 3° mercato in Europa e - comparato al PIL - il 2° mercato europeo.
- Banca Sistema è focalizzata sul factoring di crediti verso la PA, un grande mercato ancora poco penetrato e con significative potenzialità di crescita.
- La spesa pubblica italiana⁽²⁾ ammontava nel 2013 a ca. €218bn, rispetto a ca. €227bn del 2011.
- Nonostante il recente calo della spesa, il rapporto debito pubblico / PIL è in costante aumento (133% nel 2013 vs. 120% nel 2011).
- Nonostante l'ingente debito pubblico, i crediti *outstanding* delle imprese verso la PA ceduti ai *factor* è pari a ca. €17bn. Lo scaduto "patologico" si concentra in particolare nel Settore Sanitario⁽¹⁾.
- I pagamenti da parte della PA sono caratterizzati da strutturali ritardi, nonostante l'introduzione delle normative Europee sui ritardi di pagamento obblighino le PA a riconoscere elevati interessi di mora - attualmente pari al tasso BCE+8% - sui pagamenti effettuati oltre i 60 giorni.

Note:

1. Fonte: Assifact .

2. Fonte: MEF. Include spesa per beni, servizi e investimenti fissi lordi

I BENEFICI DEL FACTORING

- Grandi e piccole aziende clienti:
 - Beneficiano di tempi certi di incasso;
 - Beneficiano dell'esperienza nella riscossione dei crediti a tassi attrattivi;
 - Esternalizzano le attività di recupero crediti senza compromettere le proprie relazioni con le PA di cui sono fornitori;
 - Ottimizzano la gestione del capitale circolante;
 - Ottengono liquidità;
 - Liberano risorse.

- La Pubblica Amministrazione:
 - Interloquisce con un soggetto specializzato con una profonda conoscenza della PA che “parla la stessa lingua”;
 - Beneficia di un unico punto di contatto per molteplici fornitori;
 - Banca Sistema, diversamente da altri operatori del mercato, tende a non fare ricorso all'esercizio di azioni giudiziali per il recupero dei crediti e a non richiedere sistematicamente il pagamento degli interessi di mora.

RECENTI INTERVENTI NORMATIVI PER IL PAGAMENTO DEI DEBITI DELLE PA

- I recenti piani di sblocco e pagamento dei debiti di fornitura della PA promossi dai Governi Monti, Letta e Renzi intendevano apportare un impatto positivo sulla liquidità delle imprese e sui ritardi di pagamento delle PA attraverso:
 - l'immissione di **liquidità aggiuntiva** e l'allentamento dei vincoli del patto di stabilità.
 - l'introduzione dell'**obbligo di certificazione** dei crediti da parte delle PA in tempi certi attraverso la piattaforma del MEF.
 - la **semplificazione delle formalità** di cessione dei crediti certificati e l'**esenzione della revocatoria**.
 - la **garanzia dello Stato** per crediti certificati pregressi con intervento eventuale di **Cassa Depositi e Prestiti** quale ulteriore acquirente dei crediti dagli intermediari.
 - La **fatturazione elettronica**.

PERDURANTI CRITICITÀ NEI PAGAMENTI DEI DEBITI DELLE PA

- Gli interventi normativi sembrano aver sortito effetti contingenti e non strutturali e i tempi medi di pagamento non si sono sostanzialmente ridotti.
- Le PA non sono in grado di rispettare i tempi di certificazione e adducono motivazioni pretestuose nei casi di rifiuto; le certificazioni rimangono 'incerte' a causa delle revoche effettuate dalle PA a dispetto della definitività legale che dovrebbe avere la certificazione.
- La normativa sulla cessione dei crediti risente di un eccesso di norme di diversa natura, molto datate tra di loro, incoerenti e discriminatorie (artt. 69 e 70 RD 2440/2913, art. 117 Codice Appalti, artt. 1260 e segg. Codice Civile, legge factoring, legge sulla cartolarizzazione, art. 37 DL 66/2014, normativa su DURC e compensazione di cartelle esattoriali).
- La garanzia dello Stato resta ad oggi inutilizzata soprattutto a causa delle condizioni economiche 'fuori mercato' imposte agli intermediari cessionari ed è limitata allo *stock* di debito pregresso. Inoltre, sono escluse dalla copertura della garanzia le spese in conto capitale.
- I tempi di recupero dei crediti verso le PA sono significativamente appesantiti da moratorie procedurali (120 giorni e sospensione in caso di dissesto) e limiti alla pignorabilità per gli enti del SSN e gli enti locali, fermo restando l'accumulo di interessi di mora al tasso BCE +8% annuo che incentiva operazioni speculative da parte di taluni intermediari finanziari. Gli interessi di mora sono ad oggi stimati in circa €20mld.

LE PROPOSTE DI BANCA SISTEMA

- Introdurre previsioni normative che pongano rimedio all'abuso, da parte di speculatori finanziari, della norma sugli interessi moratori. Al riguardo risultano essere già stati presentati emendamenti nell'ambito della legge di stabilità 2015 che prevedono l'estinzione *ex lege* degli interessi di mora pregressi.
- Armonizzare e aggiornare la normativa sulla cessione dei crediti verso la PA abolendo, per tutte le cessioni (crediti certificati e non), l'obbligo di formalità notarili e il periodo di silenzio-assenso di 45 o 7 giorni ancora riconosciuto alle PA.
- Estendere l'esenzione dalla revocatoria fallimentare a tutte le forme di cessione del credito e non solo ai crediti certificati.
- Prevedere un elenco tassativo di motivi di rifiuto della certificazione.
- Rivedere le condizioni economiche per i crediti certificati che beneficiano della garanzia dello Stato includendo anche i crediti scaduti del 2014 e le spese in conto capitale.
- Garantire il diritto del cessionario a ricevere il pagamento attraverso tempi e modi certi per la verifica di eventuali inadempienze fiscali e contributive da parte del cedente.

LA PONDERAZIONE DEL RISCHIO DI CREDITO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- Il coefficiente di ponderazione del rischio di credito (c.d. *risk weight*) determina l'ammontare di capitale regolamentare che le banche devono accantonare a fronte delle proprie esposizioni creditizie.
- Le pubbliche amministrazioni godono di un coefficiente di ponderazione preferenziale rispetto a quello dei privati (100%). Per normativa comunitaria alle amministrazioni centrali è attribuito un *risk weight* dello 0% e agli enti territoriali del 20%.
- In precedenza, agli enti del SSN veniva riconosciuto invece un *risk weight* compreso tra il 50% e il 100%. Con la CRR (art. 116(1)) le esposizioni verso gli enti del SSN beneficiano di un fattore del 20% solo per i crediti commerciali, in quanto hanno per legge una durata originaria inferiore ai 3 mesi. La non univocità della normativa potrebbe portare a diverse interpretazioni da parte delle autorità, attribuendo a tali enti un *risk weight* del 50% o addirittura del 100%.
- Tale trattamento sarebbe del tutto ingiustificato considerato che il rischio nei confronti degli enti del SSN deve essere equiparato a quello delle regioni di appartenenza (ie 20%), in quanto gli enti del SSN sono del tutto strumentali e organici alle regioni stesse e dalle stesse interamente dipendenti sotto un profilo istituzionale, funzionale, economico-finanziario e politico.
- In altri paesi europei (Francia, Spagna), per situazioni del tutto analoghe, sono attribuiti fattori di ponderazione dello 0% o del 20%.
- Il debito sanitario rappresenta il 70% del debito delle regioni. Un trattamento prudenziale discriminatorio determinerebbe un forte deterrente all'erogazione di servizi di factoring da parte delle banche a favore delle imprese fornitrici del SSN.
- La **proposta di Banca Sistema**: introdurre previsioni normative che rendano esplicita l'equiparazione del rischio di credito nei confronti degli enti del SSN a quello delle rispettive regioni di appartenenza.

LA PONDERAZIONE DEI CREDITI SCADUTI VERSO LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- I crediti scaduti determinano un assorbimento di patrimonio di vigilanza assai maggiore rispetto ai crediti *in bonis* (150%).
- L'art. 178 (1) (b) del CRR considera un credito deteriorato scaduto quando il debitore è in arretrato da oltre 90 giorni su una obbligazione creditizia rilevante verso la Banca.
- L'attuale normativa nazionale sulla qualità del credito dispone che, in relazione alle esposizioni nei confronti di Pubbliche Amministrazioni, la continuità dello scaduto è interrotta quando il debitore abbia effettuato un pagamento per almeno una delle posizioni che risultino essere scadute e/o sconfinanti da oltre 90 giorni, ovvero in presenza di provvedimenti legislativi volti a determinare un temporaneo impedimento alla riscossione dei crediti nei confronti dell'amministrazione debitrice e fino a quando tali provvedimenti restano efficaci.
- Recenti orientamenti delle autorità bancarie sarebbero volti ad equiparare il regime dello scaduto delle PA a quello dei privati.
- L'equiparazione sarebbe ingiustificata e discriminatoria, non tenendo conto del fatto che i debiti scaduti delle PA non dipendono da un effettivo deterioramento del rischio di credito ma dall'inefficienza dei processi amministrativi, dei quali gli stessi fornitori già tengono conto nelle loro offerte economiche in sede di gara.
- L'equiparazione dello scaduto delle PA a quello dei privati renderebbe necessario porre in essere nuovi e costosi sistemi operativi volti a tracciare le sospensioni dei termini di scadenza, in ottemperanza alle norme primarie di legge. I costi per questi adeguamenti ricadrebbero indirettamente sulle imprese e contribuirebbero ad aumentare ulteriormente la copiosità e la complessità burocratica.
- La **proposta di Banca Sistema**: assicurare che la normativa primaria e regolamentare sullo scaduto dei crediti verso le PA continui a tenere in considerazione le specificità del settore e l'infallibilità *ex lege* delle PA.

LA LEVA FINANZIARIA

- Il Comitato di Basilea, nell'aggiornamento del *Global Regulatory Framework* c.d. Basilea III, ha inserito l'indicatore "*leverage ratio*" a presidio del rischio derivante dall'eccessivo indebitamento rispetto alla dotazione di mezzi propri.
- Tale indicatore rappresenta il rapporto fra il capitale di classe 1 (*Common Equity + Tier1*) e il totale attivo di bilancio con l'inclusione delle poste fuori bilancio. Il Comitato ha definito, in fase di *testing*, un livello minimo di indebitamento derivante dal rapporto precedentemente indicato, pari al 3%. Fino al 2017 l'indicatore verrà monitorato dalle autorità nazionali; a partire dal 2018, il Comitato valuterà l'applicazione e la relativa soglia di attenzione.
- Ad oggi l'indicatore non prende in considerazione la rischiosità degli *assets*, né tantomeno la *duration* di questi. Ad esempio, un titolo di Stato con scadenza inferiore all'anno viene considerato, all'interno della formula matematica sopra indicata, al pari sia di un titolo di Stato trentennale, sia di un investimento ad alto rischio.
- L'entrata in vigore di suddetto limite potrebbe influenzare, quindi, la domanda di strumenti di debito sovrani di breve durata. Nel caso specifico italiano, la sottoscrizione delle aste pubbliche, in particole di quelle relative alla curva a breve, sono interamente sottoscritte da intermediari finanziari che potrebbero ritenere sconveniente questa tipologia di investimenti influenzandone i prezzi.
- La **proposta di Banca Sistema**: distinguere i titoli di Stato a breve, tutelati dalla Bce, da quelli a lunga scadenza dove i primi non debbono essere considerati nel calcolo della leva finanziaria.

BANCA

S I S T E M A

MILANO

Corso Monforte, 20
20122 Milano - IT

ROMA

Piazzale delle Belle Arti, 8
00196 Roma - IT

PADOVA

Via Niccolò Tommaseo, 78
35131 Padova - IT

PALERMO

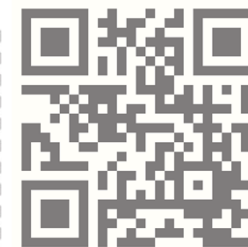
Via Bara all'Olivella, 2
90133 Palermo - IT

PISA

Galleria Chiti, 1
56125 Pisa - IT

LONDRA

Dukes House 32-38 Dukes Place
London EC3A 7LP - UK



bancasistema.it

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI COMMISSIONE (FINANZE E TESORO)

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

Audizione

dell'avv. Giuseppe Guzzetti

Presidente dell'Associazione di fondazioni e casse di risparmio spa (Acri)

Ruolo delle Fob nel processo di ristrutturazione, sviluppo e consolidamento del settore bancario nazionale

Roma, 15 aprile 2015

Ringrazio il Presidente Marino e i membri della Commissione per aver voluto invitare l'Associazione che mi onoro di presiedere a portare la propria testimonianza nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea.

Il mio intervento verterà sul contributo che hanno dato le Fondazioni di origine bancaria al processo di ristrutturazione, sviluppo e consolidamento del settore bancario nazionale e agli ulteriori apporti che il protocollo d'intesa raggiunto con il MEF porterà nei prossimi anni.

In particolare articolerò il mio ragionamento relativo al rapporto banche/Fondazioni evidenziando le diverse caratterizzazioni che l'azione delle Fondazioni ha avuto dal 1990 quando il Parlamento, su impulso di Carli, diede vita agli allora enti conferenti, progenitori delle attuali Fondazioni.

Sottolineerò il loro contributo al settore nell'ambito dei processi di:

- trasformazione (delle banche pubbliche) e riorganizzazione degli anni '90
- ristrutturazione e sviluppo fino alla crisi finanziaria internazionale del 2008
- sostegno e consolidamento durante le crisi avutesi dal 2008

Trasformazione (delle banche pubbliche) e riorganizzazione negli anni '90

Le Fondazioni di origine bancaria sono oggi il frutto dell'evoluzione giuridica e operativa che hanno avuto gli 89 enti conferenti che, in attuazione della legge Amato/Carli (legge n. 218 del 1990 e d.lgs. n. 356 del medesimo anno), residiuarono dopo le operazioni che nel biennio 1990/1992 diedero vita agli scorpori delle attività bancarie dalle 83 Casse di risparmio e Banche del Monte e dai 6 Istituti di credito di diritto pubblico (Istituto Bancario San Paolo di Torino, MPS, Banco di Sardegna, Banca Nazionale delle Comunicazioni, Banco di Napoli, Banco di Sicilia).

In quel periodo storico, gli enti conferenti avevano una qualificazione giuridica di tipo pubblicistico e il loro scopo era quello di gestire il pacchetto azionario derivante dal conferimento, assicurandone il controllo, e di destinare i relativi proventi al perseguimento di finalità sociali riconducibili agli originari enti creditizi.

Ancorché le operazioni di conferimento fossero facoltative, va evidenziato che tutti gli iniziali enti creditizi vi aderirono autonomamente dando così avvio alla fase di

trasformazione, allora si parlava di “privatizzazione” del sistema bancario, con la fuoriuscita dal settore dell’ente pubblico creditizio, che fu successivamente suggellato con l’adozione nel 1993 del nuovo testo Unico Bancario. Furono così eliminate le categorie giuridiche di banche e la loro specializzazione operativa previste dalla legge bancaria del 1936, con l’affermarsi della banca universale e la riconduzione del modello societario a quello della società per azioni e delle società cooperative.

Ancorché fosse precluso agli enti conferenti l’esercizio diretto dell’attività bancaria, gli stessi erano destinatari di un obbligo di mantenimento della partecipazione di controllo della corrispondente banca conferitaria, così pervasivo che erano obbligate ad effettuare accantonamenti per assicurare la loro adesione agli eventuali aumenti di capitale che fossero richiesti dalla società, e a sottostare ad una complessa procedura, che poteva coinvolgere anche le Commissioni parlamentari, in caso di dismissione delle partecipazioni azionarie.

Ciononostante, l’assetto proprietario delle società conferitarie aveva mostrato una certa vivacità, prima ancora che il legislatore intervenisse, nel 1994, con la nota legge 474, che avviò una stagione di privatizzazione delle società pubbliche e che coinvolse anche gli enti conferenti.

L’obiettivo degli enti di procedere ad una razionalizzazione delle imprese bancarie, volto a favorire il raggiungimento delle società partecipate di una dimensione operativa adeguata agli sviluppi concorrenziali che già allora si intravedevano, aveva prodotto, nell’ambito delle Casse di Risparmio, la nascita di 9 holding territoriali, nelle quali erano coinvolte 34 banche, e l’ingresso di azionisti privati e di altri soggetti in 31 Casse.

Gli enti conferenti, quindi, fecero tutto quanto era possibile, in presenza dell’obbligo del c.d. controllo pubblico necessario delle società bancarie al fine di assicurare un ordinato consolidamento della privatizzazione e contrastare take-over esteri.

Ristrutturazione e sviluppo fino alla crisi finanziaria internazionale del 2008

Al processo di separazione enti conferenti/banche fu dato impulso con norme e prescrizioni impartite nel 1994, con la ricordata legge n. 474 e relativa Direttiva Dini, che da un lato abolirono il predetto obbligo del controllo, dall’altro introdussero incentivi per la dismissione delle partecipazioni finalizzata a conseguire una diversificazione degli investimenti del patrimonio.

L'eliminazione dell'obbligo ha così consentito di realizzare importanti operazioni che hanno creato le basi per il successivo consolidamento del settore, nel solco della separazione che, invece, la iniziale legge Amato addirittura vietava.

Non va dimenticato, infatti, che gli enti conferenti, ideati come holding parapubbliche di controllo delle Casse di Risparmio e degli Istituti di Credito di Diritto Pubblico "privatizzati", avevano l'obbligo di mantenere una organicità anche nella governance delle banche conferitarie.

L'eliminazione dell'obbligo del controllo ha reso possibile forme aggregative che hanno determinato la nascita di quelli che sono oggi i due più importanti gruppi creditizi (Intesa Sanpaolo e Unicredit), prima ancora che intervenisse la legge Ciampi per imporre alle Fondazioni l'obbligo opposto di dismettere il controllo delle società bancarie conferitarie.

Va ricordato, infatti, che le Fondazioni, con piena e autonoma valutazione riguardo alle prospettive delle banche partecipate e alle politiche di investimento del proprio patrimonio, avevano già proceduto a tre importanti operazioni di concentrazioni che hanno dato origine ad Unicredito Italiano, Banca Intesa e San Paolo IMI.

Nel 1995, le Fondazioni CR Verona e Cassamarca diedero origine a Unicredito Spa, cui nel 1997 entrarono a fare parte anche le Casse controllate dalle Fondazioni CR Torino e CR Trieste e nel 1998 con l'aggregazione del Credito Italiano diedero origine al gruppo creditizio Unicredito Italiano.

Nel corso del 1997 viene avviato il processo di integrazione tra Cariplo e Ambroveneto che darà vita nel 1998 a Banca Intesa alla quale l'anno successivo viene aggregata la Banca Commerciale Italiana.

Nel 1998 nasce Sanpaolo IMI dalla fusione dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino e dell'Istituto Mobiliare Italiano (IMI).

Nonostante l'importante impulso fornito dalla direttiva Dini, l'ulteriore sviluppo del processo di diversificazione necessitava di un incisivo intervento legislativo che affrontasse in maniera sistematica la qualificazione giuridica e operativa degli enti conferenti e desse al processo di ristrutturazione del sistema bancario un respiro più ampio di quello della direttiva ministeriale, superando il disegno iniziale che assegnava agli enti conferenti il ruolo di "custodi" dei pacchetti di controllo delle banche "privatizzate".

Ciò è avvenuto con la legge Ciampi del 1998/1999, con la quale gli originari enti conferenti cessano di esistere e vengono trasformati in «fondazioni», «persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale» che «perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti».

Se quindi la legge Amato/Carli ha avviato il processo di trasformazione del sistema bancario nazionale, la legge Ciampi, imponendo alle Fondazioni l'obbligo di cedere il controllo delle società conferitarie entro la fine del 2005, ha gettato le basi per dare maggior vigore al riassetto bancario e creato le condizioni per un suo consolidamento.

Riassetto che ha successivamente visto le Fondazioni impegnate nel realizzare quei processi aggregativi che hanno portato alla nascita nel 2007 di Intesa Sanpaolo (con la fusione di Banca Intesa e SanPaolo IMI, cui erano presenti altre 6 Casse di risparmio, oltre alla Comit, all'Istituto bancario San Paolo di Torino, al Banco di Napoli) e di Unicredit (con le aggregazioni a Unicredito Italiano del Banco di Sicilia, delle Casse di risparmio di Roma e di Reggio Emilia, presenti in Capitalia, anch'essa entrata nel gruppo).

Ad esito dell'attuazione della legge Ciampi, dunque, erano solo 13 le Fondazioni che detenevano la maggioranza del capitale sociale delle banche conferitarie costituite da Enti di piccole dimensioni che il legislatore, con il D.L. n. 143/2003, ha esentato dall'obbligo della dismissione del controllo.

Vorrei ricordare al riguardo, che escludendo le società bancarie controllate dalle predette 13 Fondazioni, tutte le altre fanno parte di principali gruppi creditizi nazionali, in cui ogni Fondazione è una componente assolutamente minoritaria.

Con la Ciampi si è così pervenuti ad una riallocazione delle iniziali 90 banche soggette alla disciplina della legge Amato, che ha portato 22 di esse a confluire in Intesa Sanpaolo, 14 in Unicredit, 6 in UBI banca, 5 in BPER, 4 in Banco Popolare, per fare riferimento ai principali gruppi bancari nazionali.

E' quindi grazie al loro contributo se il sistema bancario nazionale, si è profondamente modificato e il modello applicato in Italia è oggetto di analisi in altri Paesi che si trovano nella nostra situazione di partenza.

Sostegno e consolidamento durante le crisi avutesi dal 2008

Il processo di riposizionamento partecipativo è successivamente proseguito fino al 2008, allorquando si è bloccato a seguito della profonda correzione subita dai mercati per effetto della forte turbolenza finanziaria internazionale, partita negli Stati Uniti con la crisi dei *sub-prime* e il fallimento della Lehman.

Correzione che si è acuita, dapprima nel 2010/2011 a seguito della c.d. crisi dei debiti sovrani e successivamente con lo sviluppo della crisi economica, il cui peso sul nostro sistema bancario era rappresentato a fine 2014 da oltre 184 miliardi di sofferenze, valore che si è più che quadruplicato rispetto ai 43 miliardi del 2008.

Dal 2008, le Fondazioni sono state un fattore di stabilità del settore bancario di cui hanno favorito e accompagnato il consolidamento anche sotto il profilo patrimoniale.

E' grazie anche al loro apporto se le banche nazionali hanno potuto rafforzarsi e non pesare sui soldi dei contribuenti, al contrario di quanto avvenuto negli Stati Uniti e negli altri Paesi europei. Lo stesso Ministero dell'economia, sulla base dei dati Eurostat, certifica che durante la crisi economico-finanziaria 2007-2013 i Paesi dell'Unione europea hanno erogato aiuti alle proprie banche per 688,2 miliardi, con una distribuzione molto diversa fra Stato e Stato.

Se in Germania gli interventi pubblici sono stati pari a circa 248 miliardi di euro , nel Regno Unito di 164 miliardi, in Spagna di 56 miliardi, in Olanda di 51 miliardi e in Irlanda di 49 miliardi, nel nostro Paese lo Stato è intervenuto con appena 4 miliardi di euro, attraverso finanziamenti, i c.d. Tremonti e Monti bond, lautamente pagati dalle banche che se ne sono avvalsi e restituiti per il 75%.

Soprattutto durante la ricordata crisi dei debiti sovrani, mentre altri investitori hanno mutato rapidamente i loro investimenti, dismettendo il debito pubblico italiano, le Fondazioni hanno svolto un ruolo di supplenza al fine di non fare mancare, per quanto possibile, il flusso di credito all'economia condizionato e non poco in quella fase dal rispetto delle norme di Basilea 3.

In questi anni di crisi va rimarcato che le Fondazioni hanno:

- da un lato, messo a disposizione delle banche partecipate circa 8,6 miliardi di euro per consentire il raggiungimento di maggiori livelli di patrimonializzazione richiesti dalla normativa prudenziale, sottoscrivendo aumenti di capitale per 7,5 miliardi e prestiti obbligazionari convertibili per 1,1 miliardi, e,

- dall'altro, condiviso le decisioni del management di riduzione, se non addirittura azzeramento, dei dividendi, per sostenere la patrimonializzazione delle imprese bancarie, attraverso gli accantonamenti per rischi che hanno consentito di abbattere le sofferenze lorde di circa 100 miliardi.

Superata la fase più acuta della crisi, ci sono ora le premesse per riprendere il processo di diversificazione del patrimonio delle Fondazioni, interrotto per fronteggiare la situazione di difficoltà, e consentire al contempo un ulteriore consolidamento del settore, che potrà avvantaggiarsi anche del recente provvedimento sulle banche popolari. In questa prospettiva, la suddetta diversificazione avrà un ulteriore impulso non solo dalla ripresa dei mercati, ma anche dal Protocollo d'intesa definito dalle Fondazioni con il MEF che prevede esplicitamente l'impegno a diversificare gli investimenti patrimoniali in modo tale che nessun investimento sia superiore ad 1/3 dell'attivo di bilancio.

Il Protocollo, come ho avuto modo di osservare, è un passo ulteriore nel processo di autoriforma delle Fondazioni ed è stato voluto dal MEF e dall'Acri nel solco della legge che le regola (riforma Ciampi del 1998/99 e successive modifiche) in funzione del mutato contesto storico, economico e finanziario, da cui emerge l'esigenza di specificare la portata applicativa delle norme che disciplinano le Fondazioni di origine bancaria, affinché esse possano esprimersi sempre più pienamente quali soggetti del terzo settore.

Consentirà di regolare con maggior dettaglio alcuni processi che riguardano la governance e l'attività delle Fondazioni di origine bancaria, nel solco della Legge Ciampi che le disciplina e della Carta delle Fondazioni approvata dall'Acri nel 2012. In particolare, il recepimento dei contenuti del Protocollo consentirà di limitare i rischi legati alla natura di investitori istituzionali delle Fondazioni e, al tempo stesso, di liberare ulteriormente il loro potenziale a beneficio dell'intera collettività.

Finora le Fondazioni hanno svolto nelle banche partecipate il ruolo di azionisti stabili; è necessario che tale ruolo venga ora svolto da altri investitori nazionali o esteri.

Per le Fondazioni, dismesse le partecipazioni bancarie, la prospettiva, sotto il profilo patrimoniale, non potrà essere che quella del paziente investitore istituzionale, con un orizzonte d'impiego di medio lungo termine attento alla remunerazione e al mantenimento dell'equilibrio economico-patrimoniale, con un obiettivo sempre più spesso orientato anche alla promozione dello sviluppo a livello locale e nazionale.

La dotazione patrimoniale, che al 31 dicembre 2013 era pari ad oltre 40 miliardi, costituisce il motore che alimenta tanto l'attività filantropica, quanto quella preposta alla promozione dello sviluppo del territorio. In entrambi i casi, le Fondazioni sono tenute ad osservare nelle scelte di investimento criteri prudenziali di rischio, al fine di conservare il valore del patrimonio e ottenerne un'adeguata redditività.

L'attenzione posta dalle Fondazioni al rispetto dei predetti principi si desume dai seguenti dati:

- il totale attivo a livello aggregato è più che raddoppiato, passando dai 23 miliardi di euro del 1993 agli oltre 49 del 2013;
- il complesso delle risorse destinate dalle Fondazioni ai territori dal 2000 al 2013 è stato pari a oltre 17 miliardi di euro.

Ovviamente, non bisogna dimenticare che le Fondazioni sono ottimi contribuenti per l'Erario.

Nel 2013, ad esempio, le Fondazioni hanno corrisposto imposte per oltre 170 milioni di euro, importo che rappresenta il loro secondo settore di intervento, e che è cresciuto ulteriormente nel 2014 con l'innalzamento al 26% della tassazione dei proventi finanziari e al 21,4% della tassazione dei dividendi.

Nel medesimo anno le Fondazioni hanno conseguito un avanzo di oltre un miliardo di euro e, dopo gli accantonamenti patrimoniali obbligatori, hanno erogato più di 800 milioni di euro, sostenendo oltre 22 mila progetti proposti da terzi in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità, della cultura, della conservazione e valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici, del volontariato, dell'assistenza alle categorie sociali deboli.

La forte contrazione delle risorse pubbliche coinvolge sempre più le Fondazioni che sovente vengono sollecitate a svolgere un'azione integrativa, talvolta addirittura di supplenza, dell'intervento pubblico.

Pur non potendosi sostituire al pubblico hanno così avviato una riflessione, che, tenendo conto della irrinunciabilità dell'azione pubblica, porti a sperimentare nel campo dell'assistenza sociale ad esempio percorsi innovativi di intervento, che facciano leva sul "principio di sussidiarietà" per promuovere la formazione di un welfare di comunità cui

accennavo poc'anzi. Di quel welfare cioè in cui la società civile, il privato sociale e anche le imprese a fine di lucro dovranno fare la loro parte, contribuendo ad alimentare una rete solidaristica radicata nella comunità e capace di combinarsi e integrarsi con la presenza pubblica, necessaria e irrinunciabile.

Con riferimento all'attività filantropica, si vanno così sperimentando nuovi percorsi operativi basati sullo sviluppo delle reti sociali, mettendo a disposizione il proprio know-how e la loro capacità di soggetti terzi facilitatori dei rapporti all'interno del terzo settore, in cui la componente finanziaria non è sempre l'unica e la determinate condizione.

Conclusioni

Se mi è consentita una conclusione, vorrei mettere in evidenza come le Fondazioni hanno svolto un ruolo forse di co-protagonista nel complessivo ammodernamento del sistema bancario italiano, promuovendo la costituzione dei maggiori gruppi e consentendo quindi al nostro Paese di disporre di banche in grado di competere sul piano europeo, accompagnando la progressiva concentrazione in modo graduale, senza discontinuità o precipitazione alcuna, individuando percorsi autonomi e diversi non ostacolando lo sviluppo della competitività del mercato.

Le Fondazioni si sono così posizionate in diversi gruppi fra loro concorrenti, di diversa dimensione, di diversa forma giuridica, privilegiando in alcuni casi il mantenimento dell'autonomia della banca conferitaria.

La multiforme interessenza azionaria fra banche e Fondazioni si è dimostrata fruttuosa anche durante la crisi finanziaria. La stabilità attuale dell'azionariato di alcune banche ha consentito di evitare salvataggi onerosi a carico dei contribuenti italiani.

Le Fondazioni, permettetemi di ricordarlo, stanno sperimentando forme di impiego del patrimonio maggiormente correlate alla missione, i cosiddetti *mission related investment*. Mi riferisco agli investimenti nei fondi di housing sociale, in fondi a forte valenza di sviluppo sociale e civile, a fondi per la ricerca scientifica, agli investimenti nelle *multi-utility* locali, nella Cassa Depositi e prestiti, o, più recentemente, in CDP Reti.

Grazie soprattutto alle caratterizzazioni operate dalla legge Ciampi, le Fondazioni oggi non hanno nulla a che vedere con quanto ci si proponeva o si pensava di realizzare nel 1990.

Sono una infrastruttura del pluralismo che dà corpo al principio di sussidiarietà orizzontale, sostenendo quella rete di soggetti che compongono il privato sociale che opera a favore dei cittadini e delle comunità e che rappresenta un ambito imprescindibile per la tenuta e lo sviluppo della società. Sono, in altre parole, una risorsa sociale ed economica dei territori e delle comunità di cui sono espressione.

L'aumento di tassazione che le ha interessate in questi ultimi anni, eliminando ogni residua forma di trattamento fiscale di riguardo, addirittura introducendo forme discriminatore rispetto agli altri enti non profit, come la tassazione IMU degli immobili destinati a finalità culturali, sociali e ricreative, le allontana sempre più, nel confronto internazionale, dal regime tributario di favore che i principali paesi europei riconoscono ai soggetti filantropici che come le Fondazioni di origine bancaria perseguono finalità di carattere generale.

Il riconoscimento di un sistema di tassazione dei redditi finanziari, sia in termini di interessi, che di dividendi, coerente con le finalità perseguite consentirebbe alle Fondazioni non solo di esplicitare al meglio il loro ruolo di investitore istituzionale, ma anche di accrescere le risorse destinate alle finalità statutarie, soprattutto in una prospettiva di ripensamento del welfare state.

ASSOSIM

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISEMA BANCARIO ITALIANO NELLA PROSPETTIVA DELLA VIGILANZA EUROPEA

21 aprile 2015

Audizione del Presidente di Assosim Dott. Michele Calzolari

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

desidero innanzitutto esprimerVi il mio ringraziamento personale e quello dei membri del Comitato Direttivo di Assosim per il Vostro invito a partecipare a questa indagine conoscitiva sulla proposta di riforma strutturale del sistema bancario europeo, attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento Europeo.

Prima di soffermarmi su quelle che gli intermediari associati ritengono essere le principali criticità legate alla proposta di regolamento al riguardo presentata dalla Commissione Europea, mi sia consentito esprimere una serie di considerazioni di carattere generale su alcune problematiche che minano la capacità dell'industria finanziaria italiana di competere ad armi pari nel mercato unico europeo. Concluderò il mio intervento con alcune valutazioni su norme di natura prudenziale, volte, nell'intenzione del legislatore, a contenere il rischio del ripetersi di crisi finanziarie, ma che stanno pregiudicando la capacità delle banche italiane di finanziare la crescita delle imprese italiane.

* * *

Assosim è l'associazione degli intermediari che operano sui mercati finanziari italiani. In linea con l'evoluzione normativa, i nostri Associati sono cambiati nel corso degli anni. Oggi Assosim conta circa 70 Associati di cui un terzo sono SIM, un terzo banche di investimento e gruppi bancari italiani e un terzo rappresentanti delle grandi banche internazionali. Oltre il 90% degli scambi sulla Borsa italiana transitano quotidianamente attraverso gli intermediari associati ad Assosim.

1. L'evoluzione del quadro normativo di riferimento e principali criticità

Negli ultimi anni i mercati finanziari sono stati interessati da profondi e continui mutamenti normativi introdotti a livello europeo e successivamente recepiti a livello nazionale. Ulteriori importanti direttive vedranno la luce nel prossimo futuro. Tali mutamenti regolamentari, oltre a comportare ingenti investimenti da parte degli intermediari al fine di adeguarvisi, hanno influito in modo molto rilevante sul quadro strategico del settore e sulla concorrenzialità degli operatori nelle diverse piazze finanziarie europee, nonché tra questi e loro *competitor* extra UE.

Da questo punto di vista, a nostro avviso, rimangono aperte due questioni fondamentali. In primo luogo le normative europee non dovrebbero comportare né vantaggi né svantaggi competitivi tra soggetti stabiliti nei diversi Paesi. Invece "il campo di gioco" europeo non è affatto livellato. In particolare, nel nostro paese, una serie di norme stratificatesi nel tempo, nonché indirizzi interpretativi delle Autorità italiane spesso più rigorosi di quelli adottati negli altri Paesi membri,

ASSOSIM

penalizzano gli intermediari italiani in misura maggiore rispetto ai loro concorrenti esteri. In un quadro di ulteriore, progressiva integrazione dei mercati e della vigilanza europea, appare perciò necessario uno sforzo congiunto da parte del Legislatore italiano e delle nostre Autorità di Vigilanza volto a semplificare, rendere più efficiente e meno legato agli aspetti spesso solo formali il contesto normativo in cui le banche e gli altri intermediari sono chiamati ad operare.

In secondo luogo, negli ultimi anni la giusta attenzione alla dotazione patrimoniale delle banche e le norme che ne sono derivate hanno accentuato in modo drammatico le difficoltà per gli operatori di minore dimensione di competere sui mercati. Per molti di essi, gli oneri derivanti dalla regolamentazione sono diventati ormai dirimenti della loro stessa capacità di sopravvivere. Da questo punto di vista, il principio di proporzionalità, sempre citato nelle norme, ha spesso trovato in pratica solo una modesta o nessuna applicazione (quindi la normativa opera nei fatti in senso inverso, dando luogo ad oneri più stringenti per gli intermediari di più piccole dimensioni rispetto a quelli che trovano applicazione agli intermediari più grandi). Anche in questo caso una revisione (soprattutto) dei regolamenti attuativi di competenza delle Autorità di vigilanza sarebbe auspicabile al fine di garantire a tutti un quadro di riferimento per quanto possibile equo.

Venendo ai temi specifici dell'Indagine Conoscitiva in corso, non vi è dubbio che tra i lasciti principali della crisi vi sia la necessità per le imprese europee, specialmente quelle di minori dimensioni, di avviare una profonda ristrutturazione strategica che porti ad un aumento –anche per linee esterne– della massa critica necessaria per competere sui mercati globali ed un forte sviluppo tecnologico. Tutto ciò richiederà grandi investimenti che dovranno trovare adeguate fonti di finanziamento. Nel quadro di requisiti di capitale per le banche sempre più stringenti, il credito bancario tradizionale non potrà più essere l'unica risposta a questa esigenza vitale per le nostre imprese.

Giova ricordare infatti che le banche hanno capacità di concedere credito limitate sia dalla liquidità disponibile sia, soprattutto, dai requisiti di capitale imposti dalle regole di Basilea. Pertanto l'ingente iniezione di liquidità avviata dalla banca centrale europea anche attraverso il *Quantitative Easing* rappresenta una risposta soltanto parziale al problema della restrizione del credito (vedi *infra* par. 3). I mercati e gli intermediari finanziari dovranno fornire nuove e più appropriate risposte e ciò, a sua volta, renderà ancora più acuta l'esigenza di armonizzare le regole e le prassi di vigilanza a livello europeo.

La Commissione Europea ha recentemente avviato il processo volto alla creazione della cosiddetta "Capital Markets Union" attraverso un documento (Green Paper) posto in consultazione. Ancorché tale documento sia ancora troppo generico, vi si scorgono le premesse per un cambiamento fondamentale del quadro di riferimento del settore finanziario europeo che potrà e dovrà avere rilevanti implicazioni per l'economia reale dei diversi paesi. È essenziale che vi sia uno sforzo coordinato fin dall'inizio -a differenza di quanto avvenuto spesso in passato- da parte del legislatore nazionale, delle Autorità di vigilanza e dei rappresentanti dell'industria finanziaria per fare sì che le novità regolamentari favoriscano il processo di crescita del nostro settore industriale che più di altri è ancora caratterizzato da dimensioni insufficienti.

L'esperienza degli ultimi anni mostra chiaramente che le difficoltà per il settore bancario e finanziario, almeno in Europa continentale e soprattutto in Italia, che hanno a loro volta favorito l'insorgere del "*credit crunch*", sono state originate non certo da attività speculative sui mercati o dal *trading* di proprietà, ma piuttosto da insolvenze e da sofferenze creditizie. È dunque il comparto del credito che richiede da parte di tutti un esame attento e risposte atte a favorire il miglioramento della qualità degli attivi delle banche.

ASSOSIM

In questo contesto, temi come la “*bad bank*” e, più in generale, il rilancio delle cartolarizzazioni costituiscono problemi non rinviabili.

Se l’obiettivo è quello di espandere in via indiretta il credito attraverso nuove tipologie di titoli, occorre mettere a disposizione dei grandi investitori istituzionali –in primo luogo fondi pensione, fondi di investimento, “*asset managers*” e tesorerie– che sono lontani, a differenza della banca, dall’originatore del credito, strumenti appetibili.

Per essere appetibili questi titoli devono avere fondamentalmente almeno tre caratteristiche:

- Essere standardizzati;
- Essere liquidi e trasparenti;
- Essere inseriti in un quadro regolamentare ben definito ed armonizzato fra paesi.

Il rilancio delle cartolarizzazioni va quindi visto nel contesto di un più generale ampliamento del ricorso al mercato da parte delle imprese, in particolare quelle di minori dimensioni. In quest’ambito basti citare gli sforzi volti a favorire la quotazione in borsa delle “*small caps*” con adeguati incentivi fiscali per la detenzione di titoli a lungo termine, i mini bonds, le discussioni in corso nell’ambito del recepimento della revisione della Direttiva MiFID in relazione alla trasparenza degli strumenti non azionari, lo sviluppo di fondi di investimento dedicati alle piccole imprese, e così via.

Un diverso modo di approcciare il tema del finanziamento delle imprese richiede però anche un diverso approccio ed una diversa struttura organizzativa da parte delle banche. Perché il processo di apertura ai mercati finanziari da parte delle imprese abbia successo, occorre un supporto di consulenza da parte degli intermediari finanziari che sposti l’ottica dalla mera concessione del credito all’ottimizzazione delle passività delle imprese e alla patrimonializzazione delle stesse. Ciò richiede, a sua volta, maggiore specializzazione rispetto all’attività di rete e una diffusa competenza sui mercati finanziari, con particolare riguardo alle attività di “*trading*” e “*market making*” a favore del cliente. In sintesi dovrà emergere un nuovo modo di fare banca “*corporate*” e di investimento orientata alla consulenza e al sostegno della clientela, inevitabilmente diversa e separata dalla banca generalista oggi prevalente.

In altre parole è il mercato stesso a suggerire la separazione organizzativa tra le attività bancarie tradizionali e quelle di *investment banking*, a cui Assosim è da sempre favorevole e che oggi costituiscono l’oggetto del cosiddetto Rapporto Liikanen e della relativa proposta di riforma strutturale del settore bancario europeo che è dettata peraltro da considerazioni diverse, di rischio sistemico, e non dall’esigenza strategica di servire meglio la clientela.

2. Liikanen

Assosim condivide la necessità di una riforma strutturale del sistema bancario nella consapevolezza che la combinazione di attività bancarie tradizionali con attività di *investment banking* produca benefici, ma anche criticità. In particolare, Assosim condivide l’opportunità che, anche all’interno del gruppo bancario, le attività di *investment banking*, *market making* e *hedging* per la clientela *corporate* siano svolte tramite un veicolo societario all’uopo costituito, senza tuttavia imporre la separatezza dal gruppo di origine anche dal punto di vista del reperimento della liquidità e delle risorse patrimoniali. Sempre ad avviso di Assosim, quanto sopra non deve tuttavia impedire alla banca commerciale di continuare a svolgere servizi di *risk management* a favore della clientela *retail*.

ASSOSIM

Gli eventi che hanno dato luogo alla crisi finanziaria originatasi nel 2007 e gli interventi normativi che si sono resi necessari al fine di contenere il rischio del ripetersi di analoghe crisi dimostrano che la combinazione di attività bancarie tradizionali con attività di *investment banking* possa produrre criticità.

Ad avviso di Assosim, si pone pertanto la necessità di stabilire se ed, eventualmente, a quali condizioni e con quali modalità consentire alle banche commerciali di svolgere *trading* proprietario o detenere, direttamente o indirettamente, interessenze in soggetti che svolgono tale attività.

Le principali **criticità** derivanti dall'adozione di un modello del tipo **banca universale** che i vari progetti di riforma tesi alla separazione tra banca *retail* e banca di investimento mirano ad affrontare (Volcker Rule, Rapporto Vickers e Rapporto Liikanen) sono, come noto, da porre in relazione a potenziali fenomeni di *moral hazard* che, con particolare riferimento alle banche *too-big-to-fail* (TBTF), possono determinare un rischio sistemico e la conseguente necessità di un salvataggio pubblico.

In una tale prospettiva, ponendosi su uno dei due estremi del ventaglio delle possibili combinazioni di attività di banca *retail* e di banca di investimento che potrebbero essere astrattamente consentiti, la **Volcker Rule**, riproponendo lo schema introdotto dal Glass Steagal Act nel 1933 e abrogato nel 1999 ad opera del Gramm-Leach-Bliley Act, vieta a tutte le banche commerciali USA di effettuare *trading* proprietario, anche a livello di gruppo. Al tempo stesso, tuttavia, il sistema implementato dalla Volcker Rule contempla una serie di deroghe ed eccezioni che rendono il divieto stesso, per le banche USA, di gran lunga meno penalizzante rispetto a quello disegnato dalle analoghe disposizioni che la Commissione Europea si propone di introdurre nell'Unione.

Nel Regno Unito, la riforma bancaria adottata sulla scorta del **Rapporto Vickers** prevede invece la segregazione (*ring-fencing*) dell'attività bancaria tradizionale (raccolta di depositi) rispetto alle attività di investimento (e, pertanto, al c.d. *trading* proprietario e alle altre attività diverse da questo), che possono pertanto continuare a essere svolte da parte degli altri soggetti appartenenti al gruppo, purché non si collochino in posizione di controllo rispetto alla banca commerciale e a condizione che sia garantita l'indipendenza di quest'ultima dal punto di vista finanziario e manageriale. Come nell'esperienza americana, anche la norma inglese trova applicazione a tutte le banche commerciali, indipendentemente dalle dimensioni delle stesse.

A differenza delle disposizioni USA e UK, la proposta di riforma strutturale del sistema bancario europeo (COM(2014) 43 *final*), che prende spunto dal **Rapporto Liikanen**, prevede invece che i divieti e gli obblighi di separazione in essi previsti trovino applicazione esclusivamente alle banche che superino determinate soglie dimensionali o siano considerate, in base a predeterminati parametri, di importanza sistemica globale. In particolare, il divieto proposto dalla Commissione Europea riguarda sostanzialmente le attività di *trading* proprietario, ovvero sia l'assunzione di posizioni volte a realizzare un profitto in conto proprio non connesse all'operatività svolta a servizio della clientela (ivi inclusa l'attività di *market making*) o con finalità di copertura di rischi propri della banca. Un tale divieto trova applicazione a livello di gruppo bancario e sono previste specifiche disposizioni volte a evitare l'elusione del divieto stesso, essendo proibita alle banche commerciali anche l'assunzione di partecipazioni in *hedge funds* o altre entità che operano in conto proprio, ad eccezione dei fondi chiusi e altri fondi che non operano "a leva", dato l'importante ruolo da questi svolto nel finanziamento dell'economia reale. L'obbligo di separazione può invece essere imposto dalle Autorità di vigilanza -ancora una volta al superamento di determinate soglie dimensionali o al ricorrere di determinate condizioni- a valere sulle attività non vietate (*trading* proprietario) diverse dalle attività di raccolta di depositi coperti da un sistema di garanzia, dalle attività di finanziamento, dai servizi di pagamento e dalle attività aventi a oggetto *bonds* emessi da

ASSOSIM

paesi UE. In sostanza, alle Autorità competenti è conferito il potere/dovere di imporre la separazione (organizzativa, patrimoniale e di *funding*) in una distinta entità giuridica di attività quali quelle di *market making*, di supporto all'attività di cartolarizzazione e di negoziazione di derivati complessi, quando assumano particolare significatività o facciano ricorso alla leva finanziaria; a tali entità sarà conseguentemente preclusa la possibilità di raccogliere depositi coperti da un sistema di garanzia o intermediare pagamenti.

In estrema sintesi, tutti i progetti di riforma strutturale di cui sopra mirano ad affrontare rischi cc.dd. "residuali" ovvero non adeguatamente gestiti da specifiche disposizioni già in vigore o introdotte a seguito della crisi o, ancora, in fase di realizzazione da parte dei legislatori UE e USA, sotto il coordinamento del *Financial Stability Board* e del G20. Obiettivo di tali progetti è pertanto quello di isolare i rischi connessi all'esercizio di attività di *investment banking*, sgravando conseguentemente il contribuente dei costi di eventuali salvataggi pubblici.

Coerentemente con tale obiettivo e in ossequio al principio di proporzionalità, ad avviso di Assosim il divieto di *trading* proprietario e l'obbligo di separazione all'interno del Gruppo bancario delle altre attività di *investment banking* dovrebbero trovare applicazione nel limite in cui si ritenga che, in ragione delle particolari dimensioni e/o della particolare complessità operativa di talune entità, l'insieme delle disposizioni vigenti e in fase di elaborazione necessiti appunto di essere integrato in quanto di per sé non idoneo a contenere adeguatamente il rischio di contagio in argomento. Tra i vari presidi idonei a tali scopi, basti in questa sede menzionare:

- Il rafforzamento dei requisiti di capitale e di liquidità (Basilea III);
- Un nuovo approccio alla vigilanza basato sul Meccanismo di Vigilanza Unico e sul contenimento del rischio sistemico (ad es. tramite la creazione di nuove istituzioni quali lo *European Systemic Risk Board* nell'UE e il *Financial Stability Oversight Council* negli USA);
- Una regolamentazione specifica per le istituzioni finanziarie con rilevanza sistemica (le cosiddette SIFI, *Systemically Important Financial Institutions*);
- L'introduzione di sistemi di gestione e risoluzione delle crisi bancarie volte a ridurre le ripercussioni sistemiche derivanti dal fallimento di una banca di rilevanti dimensioni;
- Il rafforzamento degli schemi di assicurazione dei depositi.

Come sopra evidenziato, è comunque necessario che una tale analisi, funzionale a delimitare il perimetro di applicazione del menzionato obbligo di separazione, sia condotta anche avendo riguardo alla necessità per l'intermediario di servire al meglio gli operatori economici nel mutato quadro normativo. A fronte dei maggiori oneri di patrimonializzazione resi necessari da Basilea III per l'erogazione del credito, si pone di fatto -in Europa e, soprattutto, in Italia- l'esigenza di ribilanciamento della situazione finanziaria e patrimoniale dei prenditori di risparmio, nettamente squilibrata sotto il profilo debitorio ove confrontata alla realtà USA. In un tale contesto, è sempre più evidente, per le banche, l'esigenza di ridefinire la gamma dei propri servizi, ponendo nuova enfasi sul mercato primario, sulle operazioni di finanza straordinaria, le cartolarizzazioni e la copertura dei rischi connessi all'attività industriale svolta dalla clientela bancaria.

Se è vero che, sotto tale aspetto, sono innegabili i benefici che hanno portato all'affermazione del modello di banca universale dalla fine degli anni '80 in Europa e, con il nuovo millennio, negli USA, in termini di economie di scala, compensazione dei rischi, incremento del tasso di crescita degli attivi e sinergie tra *investment banking* e attività tipiche della banca commerciale, è al tempo stesso innegabile che l'esercizio di tali attività nell'ambito di soggetti dedicati allo scopo porti

ASSOSIM

necessariamente allo sviluppo e alla valorizzazione di quelle competenze tecniche e di mercato necessarie all'industria finanziaria e all'economia reale per competere sui mercati internazionali.

Non necessario appare soprattutto il divieto, ipotizzato dalla Commissione Europea, in relazione all'operatività in conto proprio, anche in considerazione, da un lato, dei pregnanti requisiti di patrimonializzazione al riguardo prescritti da Basilea III e dei meccanismi di *bail-in* introdotti dalla Bank Recovery and Resolution Directory (BRRD) e, dall'altro lato, della difficoltà di tracciare una linea di demarcazione netta tra il *trading* proprietario vietato e le analoghe attività poste in essere dai gruppi bancari al fine di fornire liquidità al mercato e, pertanto, funzionali all'operatività svolta dagli stessi gruppi per conto della clientela.

Indipendentemente da tutto quanto precede, indispensabile, ad avviso di Assosim, è che si proceda a un accurato raffronto delle disposizioni in vigore o in fase di adozione nei vari Paesi al fine di evitare che le disposizioni di cui alla proposta della Commissione Europea possa in alcun modo svantaggiare l'industria finanziaria europea rispetto a *competitor* esteri (in modo particolare a quelli di matrice USA), soprattutto in considerazione del rischio che un'eventuale diversa portata o ambito di applicazione dei due diversi regimi possa vanificare la possibilità stessa di raggiungere gli obiettivi che il legislatore europeo intende perseguire con le disposizioni in argomento. Al riguardo, è necessario prestare particolare attenzione al regime delle deroghe agli obblighi e ai divieti previsti dalle disposizioni di cui alla Volcker Rule rispetto al regime che il Legislatore europeo si appresta a introdurre nel vecchio continente. Sembrerebbe infatti che, sulla base di tali deroghe, le disposizioni UE si risolvano in un sistema di divieti molto più ampio, che andrà a proibire attività che saranno invece consentite alle banche USA. In particolare, per quanto riguarda il divieto di *trading* proprietario, a differenza delle disposizioni UE, quelle USA prevedono specifiche deroghe con riguardo agli (i) investimenti in partecipazioni di lungo periodo (ii) attività volte alla copertura di rischi, (iii) attività di *market making* e *liquidity providing* condotta sui mercati regolamentati (e non, quindi, direttamente con la clientela), (iv) attività di PCT e prestito titoli, funzionali al finanziamento delle posizioni in titoli di stato sottoscritti dalle banche.

Occorre da ultimo considerare che l'eventuale adozione del regime appena descritto si inserirebbe nel contesto regolamentare delineato dal recepimento in Europa delle norme di Basilea III che impone alle banche un riesame attento del proprio *business* in modo da rispettare i più stringenti *ratio* patrimoniali senza pregiudicare la redditività della propria gestione.

3. I nuovi *capital requirements*

In attuazione delle decisioni del Comitato di Basilea, il Regolamento UE 575/2013 [CRR] prevede che, a parità di attivi di bilancio, vi sia un rafforzamento della dotazione patrimoniale delle banche. Tale processo di patrimonializzazione, avviato a gennaio 2014, procederà nei prossimi anni e si prevede che, al termine del periodo transitorio previsto dalla CRR, l'incremento dei fondi propri del sistema bancario italiano sarà pari a circa 40/50 mld di Euro.

L'effetto negativo del nuovo regime sul finanziamento alle imprese e sullo sviluppo dell'economia è stato già ampiamente illustrato a codesta Commissione e, pertanto, non ci dilungheremo. Ci limitiamo a sottolineare che la richiesta al mercato di fondi propri volti a rafforzare le dotazioni patrimoniali delle banche sottrae risorse ad aziende non bancarie e si pone quindi in competizione con gli altri comparti dell'economia. Tale circostanza accresce il peso del settore bancario nel listino azionario italiano e rende più difficili le nuove quotazioni o le ricapitalizzazioni di aziende di settori diversi.

ASSOSIM

Analoghe considerazioni possono essere svolte relativamente alla necessità di maggiori presidi patrimoniali a copertura dei rischi di mercato e di controparte, circostanza che incide negativamente sullo svolgimento da parte delle banche di attività “rischiose” a supporto della liquidità dei mercati quale il *market making*. La minore propensione al rischio dei *market maker* contribuisce a indebolire la robustezza dei mercati finanziari esistenti, a diminuirne la liquidità e ad aumentarne la volatilità, con evidente effetto prociclico, tanto più grave quanto più i titoli siano considerati periferici e non “*core*”; contestualmente appare poco probabile che si riesca a fornire il vitale supporto alla liquidità essenziale per nuovi mercati, quali quelli auspicati di cartolarizzazioni (liquide e standardizzate).

Inoltre, la probabile introduzione di un *capital charge* per i titoli del debito sovrano italiani al termine del periodo transitorio previsto dalla CRR (31/12/2017 con *phasing out* fino al 2020) e la conseguente ricomprensione delle esposizioni verso amministrazioni centrali e banche centrali nel calcolo del limite di concentrazione per le grandi esposizioni (25% del capitale ammissibile della banca) renderanno meno appetibile e più oneroso il debito pubblico italiano e incideranno negativamente sulla liquidità dei titoli di Stato. Si consideri a tal riguardo che, a fine 2013, il patrimonio di vigilanza del sistema bancario italiano (dati desunti dalla Relazione annuale di Banca d’Italia) era di circa 223 mld di Euro; il 25% di tale aggregato è pari a circa 65 mld di Euro. Secondo i dati Banca d’Italia, al 31 marzo 2015 il totale delle esposizioni creditizie del sistema bancario nazionale verso enti e settori pubblici (senza considerare lo *stock* di debito pubblico detenuto dalle banche) era di circa 270 mld di Euro, quindi sicuramente superiore al limite previsto per le grandi esposizioni. L’inclusione delle esposizioni verso amministrazioni centrali e banche centrali nel calcolo del limite di concentrazione suindicato comporterà quindi una significativa diminuzione di tali esposizioni e la necessità di un totale smobilizzo dello *stock* di debito pubblico detenuto dalle banche, *stock* che, a marzo 2014 (da: Relazione annuale Banca d’Italia 2014), era di circa 404 mld di Euro. Gli effetti sul bilancio dello Stato e sull’economia reale saranno devastanti.

4. La regolamentazione del *leverage*

La CRR disciplina il rapporto tra la misura del capitale di classe 1 della banca (*Core Tier 1*) e la misura dell’esposizione complessiva della stessa (*leverage ratio* o leva finanziaria)¹.

Occorre considerare che, anche se ad oggi non sono previste soglie per tale rapporto², il mercato sta già producendo aggiustamenti coerenti con l’obiettivo di contenimento del livello di leva finanziaria.

Le attività che impattano maggiormente sulla misura del *leverage*, in quanto dimensionalmente rilevanti, vengono infatti tendenzialmente e progressivamente dismesse, prescindendo dalla loro rischiosità. A tal riguardo, si evidenzia come il mercato dei *repo* abbia già subito un ridimensionamento e una contrazione dei livelli di liquidità. Sul punto è importante considerare che la minore liquidità del mercato dei *repo* produce impatti negativi sulla liquidità dei mercati obbligazionari e dei titoli di Stato; anche in questo caso appare improbabile che si possa sviluppare un mercato *repo* a sostegno della liquidità di nuovi mercati. Inoltre, la contrazione del mercato dei *repo* aumenta la dipendenza potenziale del settore bancario dalla BCE.

¹ La CRR prevede che la Commissione europea predisponga un *report* sulla leva finanziaria entro la fine del 2016, come anche, laddove opportuna, una proposta legislativa per introdurre il *leverage ratio* come requisito vincolante a partire dal 2018.

² Al momento è previsto, infatti, solo un obbligo di *disclosure* del *leverage ratio* nei confronti delle Autorità competenti a fini di monitoraggio.

5. Il nuovo coefficiente di liquidità

La CRR impone alle banche di detenere costantemente (secondo un approccio graduale dal 2015 al 2017) riserve di liquidità (o attività prontamente liquidabili) a fronte delle proprie previsioni di entrate ed uscite (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR). Pur trattandosi di una misura condivisibile in quanto volta a prevenire le crisi di liquidità del sistema bancario, si evidenzia che le modalità di calcolo del LCR penalizzano fortemente i depositi interbancari, a vista e a breve termine, con conseguenti indesiderabili effetti prociclici. Coerentemente con la citata norma della CRR che consentirà un differente trattamento dei titoli di Stato, la disciplina del LCR si propone di non considerare tutti i titoli sovrani dell'Unione come *High Quality Assets*. Se questo fosse il caso dell'Italia, le banche non potrebbero detenere debito pubblico italiano neppure come riserva di liquidità: il *Liquidity Coverage Ratio* sarebbe quindi soddisfatto solo detenendo titoli di altri Stati o depositando fondi presso la BCE.

Giova inoltre considerare che, pur applicandosi ad oggi il regime del LCR alle banche e non alle imprese di investimento, è previsto che la Commissione Europea riferisca al Parlamento entro il 31 dicembre 2015 se e in che modo il requisito debba essere esteso alle imprese di investimento (in Italia le SIM). Al riguardo, si sottolinea che una tale estensione non sarebbe coerente con la natura delle attività svolte dalle SIM che, contrariamente alle banche, (i) non effettuano raccolta del risparmio tramite depositi a vista, (ii) hanno la liquidità depositata prevalentemente presso altre banche o presso controparti centrali a garanzia (e quindi priva delle caratteristiche previste per rientrare nel novero delle “attività di livello 1”, come definite dalla CRR) e (iii) non hanno *stock* significativi di attività prontamente liquidabili (come titoli di Stato con alto *rating*). L'estensione del regime del LCR alle SIM potrebbe pregiudicarne la stabilità con effetti opposti a quelli auspicati.

**Indagine conoscitiva sul sistema
bancario italiano nella prospettiva
della vigilanza europea**

Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Prof. Umberto Filotto
Segretario Generale ASSOFIN

Roma, 21 aprile 2015



AGENDA

1. Assofin ed il settore del credito alle famiglie
2. Il credito alle famiglie, i dati di mercato
3. Il contributo all'economia del credito alle famiglie
4. Uno sviluppo equilibrato del credito alle famiglie
5. Una fiscalità più equilibrata
6. La riforma della Cessione del quinto dello stipendio
7. L'Europa e la TLTRO

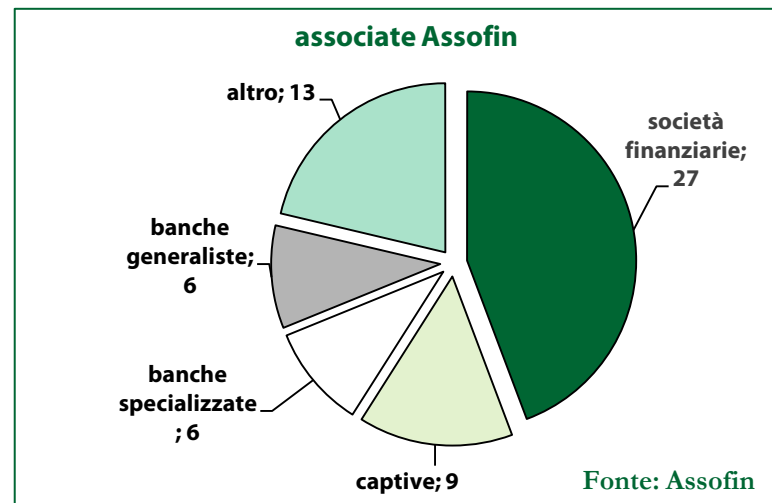


LE ASSOCIATE ASSOFIN

ASSOFIN è l'associazione che riunisce i principali operatori, bancari e finanziari, che operano nei comparti del credito al consumo e del finanziamento immobiliare. **Le associate sono attualmente 61.**

I principali protagonisti del mercato del credito alle famiglie dal lato dell'offerta sono le **società finanziarie** (per la quasi totalità controllate da banche) e le **banche**, tra le quali si può distinguere tra banche «**generaliste**» (che offrono il credito insieme ad una vasta gamma di servizi di finanziamento, investimento e pagamento) e «**specializzate**» (le quali, pur dotate dello statuto di banca offrono solo servizi di finanziamento alle famiglie). Le società **captives**, operatori finanziari di proprietà dei costruttori automobilistici, attivi nel finanziamento a sostegno delle vendite della marca, sono costituite sia nella forma giuridica di banca, sia in quella di società finanziaria.

Inoltre fanno parte della compagine associativa, come soci corrispondenti, alcune compagnie assicurative e altre società che non svolgono l'attività di erogazione di finanziamenti, ma che operano in settori affini a quello del credito alle famiglie.



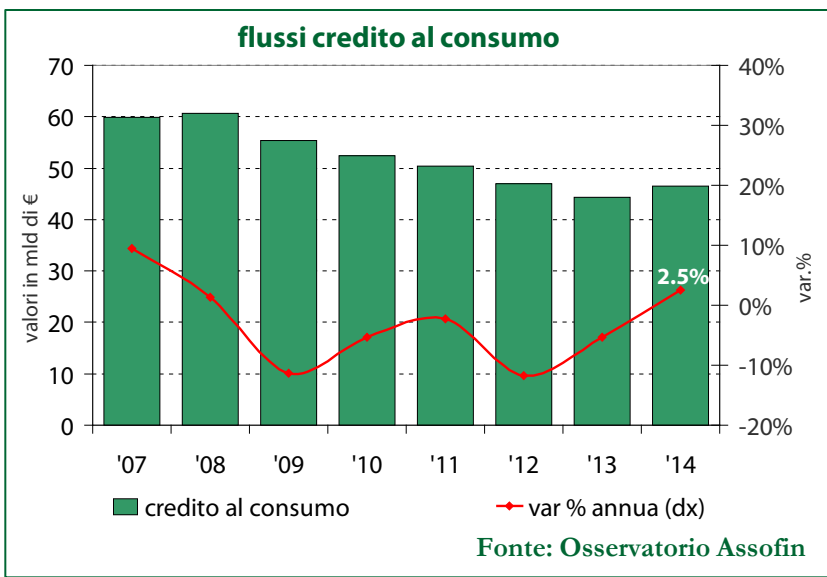
Il comparto del credito al consumo è caratterizzato dalla forte presenza di operatori specializzati (ancorché controllati da banche) e vede una forte presenza di competitors di matrice internazionale (il peso dell'azionariato straniero dei primi 5 player è pari al 37% delle consistenze totali).

Esso, con l'eccezione del segmento della Cessione del Quinto, presenta un livello di concentrazione significativo correlato alla presenza di economie di scala (i primi 5 operatori coprono il 53% del mercato in termini di stock).

Il comparto dei mutui, è viceversa dominato (anche per ragioni fiscali) dalle banche «generaliste» per cui il mutuo è un essenziale prodotto di fidelizzazione.



IL CREDITO AL CONSUMO



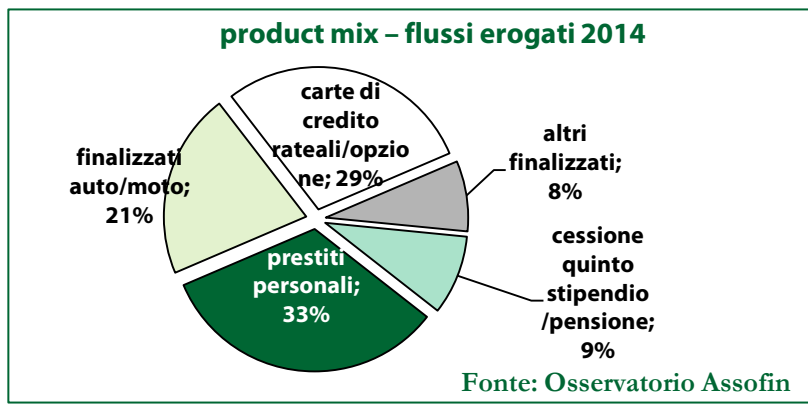
L'attività di credito al consumo alle famiglie delle Associate Assofin rappresenta il **90%** del mercato nazionale (Fonte: Banca d'Italia).

I flussi finanziati, che dall'inizio della crisi si sono ridotti di $\frac{1}{4}$ circa, sono pari a oltre **46 miliardi di €** (+2.5% rispetto al 2013), cui corrispondono **155 milioni di operazioni finanziate** (+5.1%).

Si registra una lieve ripresa dell'attività di erogazione di credito al consumo delle Associate Assofin nel 2014, dopo 5 anni consecutivi di flessione.

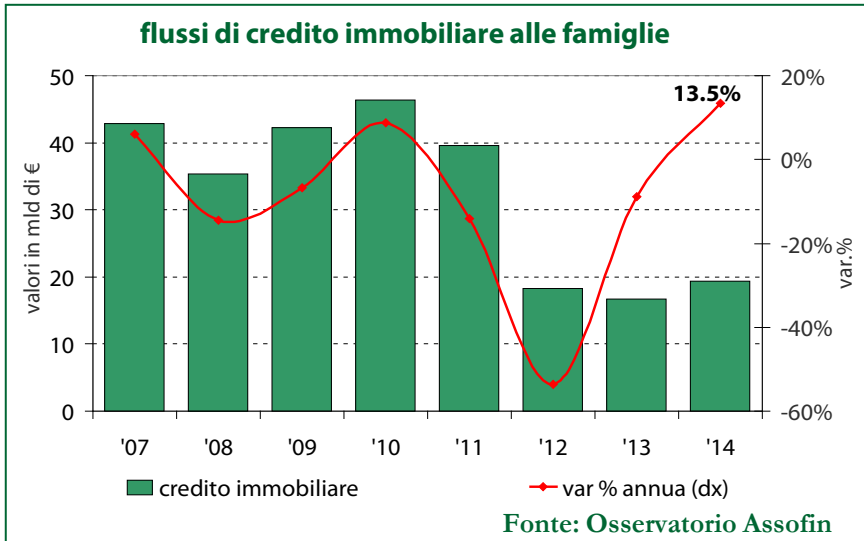
In un contesto macroeconomico in lenta ripresa, nel quale le politiche di offerta risultano più distese, pur rimanendo selettive, il credito è tornato a sostenere i consumi rilevanti delle famiglie.

Il mercato è stato sostenuto dai **finanziamenti finalizzati all'acquisto di autoveicoli e motocicli** erogati a privati presso i concessionari (+8.1%) e dalle **carte rateali/opzione** (+5.3%), mentre le altre tipologie di prodotti di credito al consumo mostrano ancora un calo dei flussi: -0.6% i **prestiti personali**, -3.2% i **finanziamenti finalizzati all'acquisto di altri beni e servizi** (quali arredo, ciclomotori, elettronica ed elettrodomestici...), -0.7% **la cessione del quinto dello stipendio/pensione**.





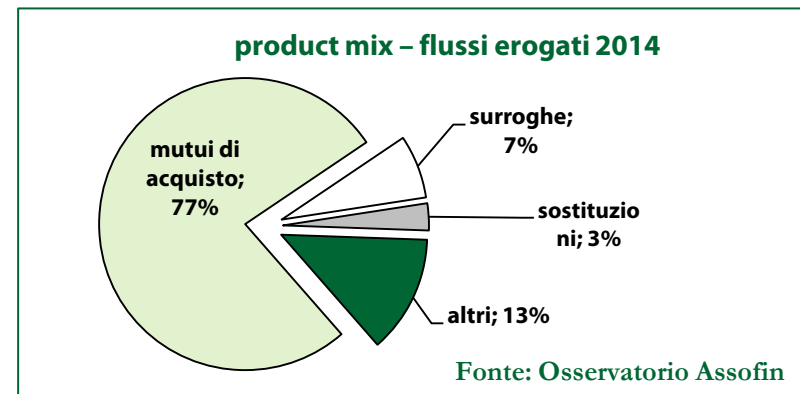
IL CREDITO IMMOBILIARE ALLE FAMIGLIE CONSUMATRICI



Nel 2014 le erogazioni di mutui immobiliari delle banche aderenti all'Osservatorio Assofin, pari a **19 miliardi di €** cui corrispondono oltre **169 mila contratti** stipulati, fanno segnare una ripresa decisa rispetto al 2013 (+13.5% i flussi, +16% i contratti), sebbene i volumi si siano fortemente ridimensionati rispetto al periodo precrisi. Nel 4° trimestre la crescita dei flussi erogati raggiunge il +24.4%. Il recupero della componente più cospicua, quella dei **mutui** destinati all'**acquisto** di abitazioni (+6.6% i flussi, +8.4% i contratti), ha sostenuto la ripresa del mercato immobiliare residenziale (+3.6% le compravendite nel 2014, fonte Agenzia delle Entrate).

L'Osservatorio Assofin sul credito immobiliare alle famiglie consumatrici fa riferimento al **70%** del mercato nazionale (Fonte: Banca d'Italia).

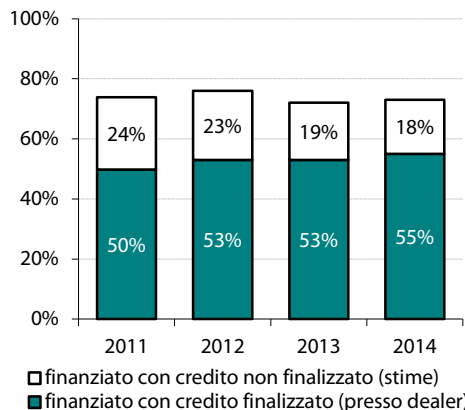
Un importante contributo alla ripresa è venuto dai mutui di **surroga** (+319% i flussi, +370% i contratti), che tuttavia non modificano il dato di stock. La convenienza dei tassi variabili, a seguito della riduzione dei costi di raccolta e del basso livello dell'Euribor, ha spinto le famiglie che avevano stipulato il mutuo quando lo spread era più elevato a trasferire il contratto in altro istituto, a migliori condizioni. I **mutui di sostituzione** hanno un'incidenza più contenuta. Infine, la componente residuale (13% dei flussi) comprende mutui di ristrutturazione, liquidità, costruzione, consolidamento del debito.





IL CREDITO AL CONSUMO E IL SOSTEGNO AI CONSUMI

incidenza credito al consumo sulle immatricolazioni auto



Fonte: Assofin, MutuiOnline, Unrae

Si stima che il **73% di immatricolazioni auto** a privati **sia finanziato** con un prestito sottoscritto presso un concessionario (nel 55% dei casi) o presso un operatore finanziario (nel 18%).

Ma il contributo del credito al consumo si sostanzia anche in altri settori:

Inoltre i 151 milioni di transazioni con carte di credito rateali/opzione, il milione e 300 mila prestiti personali e le 275 mila cessioni del quinto sono stati utilizzati per affrontare ulteriori acquisti.

nel 2014 sono stati finanziati, presso i punti vendita:

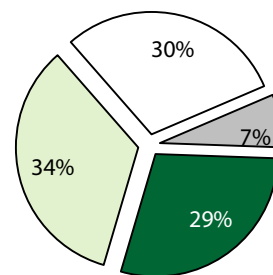
- ✓ circa 699 mila **automobili** (nuove e usate);
- ✓ oltre 81 mila tra **moto e motorini**;
- ✓ quasi 1.5 milioni di **elettrodomestici**;
- ✓ 372 mila pezzi di **arredamento**;
- ✓ 713 mila di **altri beni e servizi**

L'importante ruolo di sostegno all'economia reale del credito al consumo emerge anche dalle ricerche di mercato condotte periodicamente dall'istituto indipendente Gfk Eurisko per Assofin:

- ✓ senza la possibilità di poterle finanziare, la maggioranza dei consumatori rimanderebbe (34%) o rinuncerebbe (29%) alle spese. **Senza il credito al consumo, quindi, il 63% degli acquisti non si sarebbe realizzato** con evidenti conseguenze sul commercio, la produzione e l'economia nel suo complesso.
- ✓ I concessionari auto affermano che, in assenza del servizio, vi sarebbe una **contrazione di circa il 50% del volume d'affari**; tale riduzione risulterebbe del 25% per i punti vendita di altri beni (quali elettrodomestici, elettronica e arredamento).

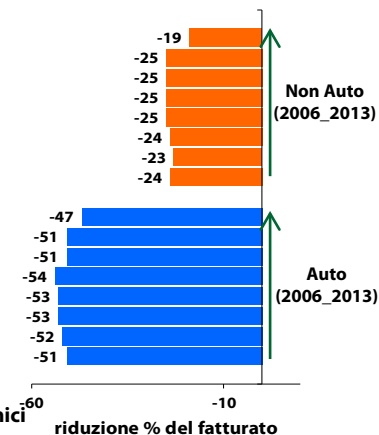
Se non ci fosse il credito al consumo....

consumatori



- rinunciato all'acquisto
- rimandato l'acquisto
- acquistato rinunciando ad altri consumi
- acquistato chiedendo soldi a parenti/amici

punti vendita che offrono il servizio

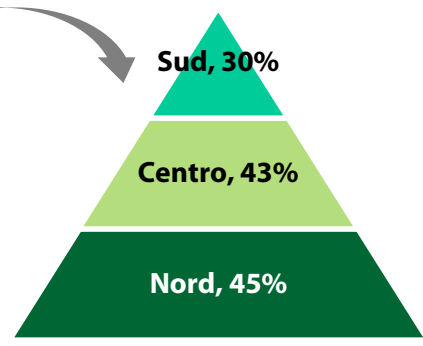
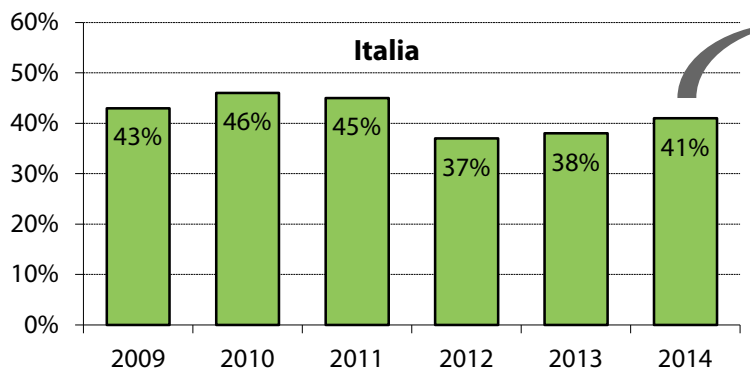


Fonte: ricerche Gfk Eurisko per Assofin



I MUTUI CASA E IL SOSTEGNO AL MERCATO IMMOBILIARE

quota di abitazioni acquistate con un mutuo



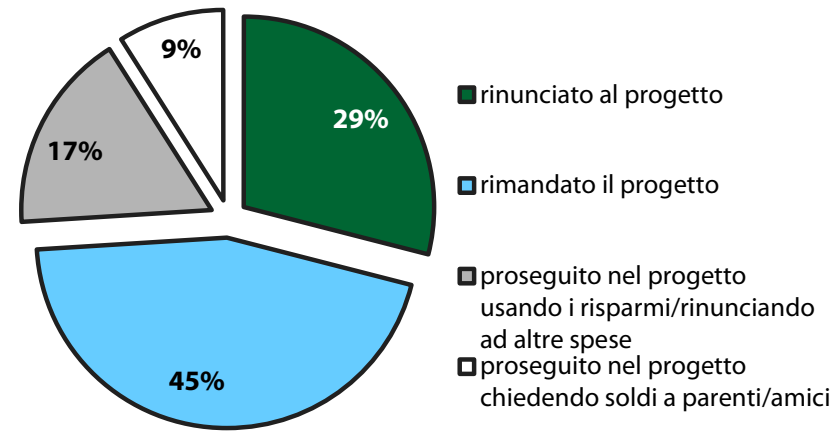
Fonte: Agenzia del Territorio

L'indispensabilità del credito risulta inoltre dall'elevata quota di **abitazioni acquistate dalle famiglie ricorrendo al mutuo**, circa il 40% ogni anno. Tale quota è più elevata nel Nord e nel Centro al contrario, nel Sud il finanziamento immobiliare risulta meno diffuso (35%).

Il mutuo immobiliare riveste un importante ruolo nella decisione del "progetto" casa. **Se non avesse potuto sottoscrivere il mutuo, la stragrande maggioranza non avrebbe proseguito nel progetto** (il 38% vi avrebbe rinunciato e il 35% lo avrebbe rimandato) mentre gli altri avrebbero dato seguito all'acquisto della casa utilizzando i risparmi e rinunciando ad altre spese (21%) o chiedendo soldi ad amici/parenti (6%).

L'impatto sul progetto casa in assenza del mutuo

Se non avesse potuto sottoscrivere un mutuo lei avrebbe...



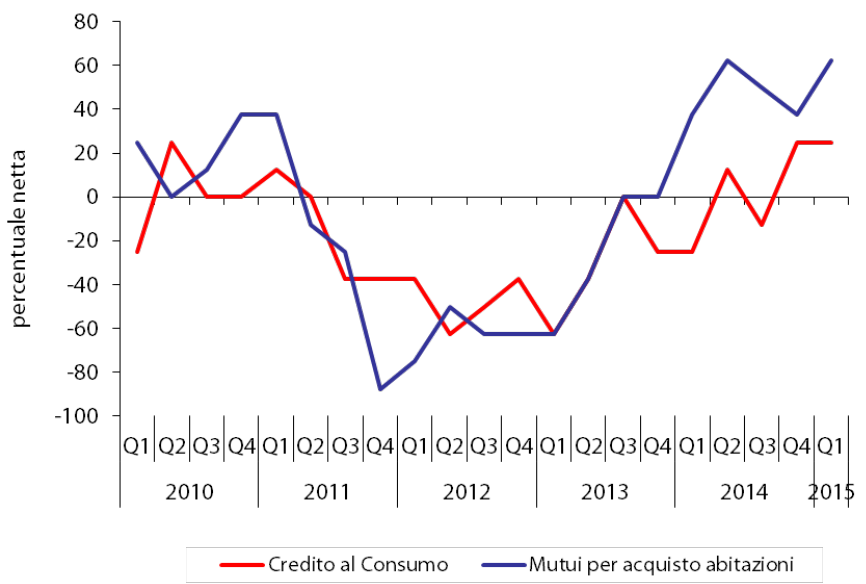
Fonte: ricerche Gfk Eurisko per Assofin



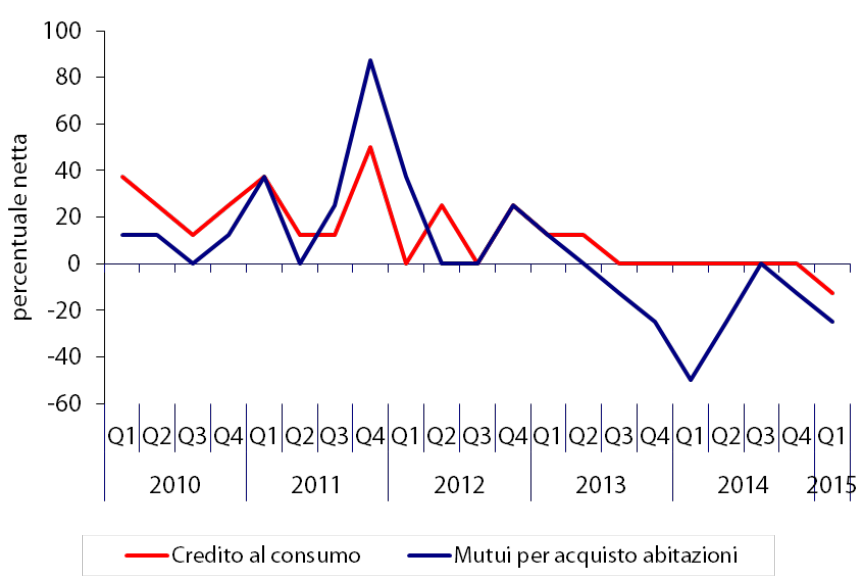
IL CREDITO ALLE FAMIGLIE E LE FAMIGLIE

È dunque chiaro che la ripresa della domanda interna, per la componente famiglie, è legata alla disponibilità ed alla domanda di credito. Durante la crisi si è registrato un crollo della domanda di credito mentre l'offerta, che pure ha dovuto tener conto delle severe condizioni di liquidità e dell'innalzamento degli spreads ha avuto una flessione più limitata.

indice di domanda delle famiglie di mutui per acquisto casa e di credito al consumo



indice di restrizione dell'offerta di mutui per acquisto casa e di credito al consumo alle famiglie



NB valori negativi significano maggior offerta di credito

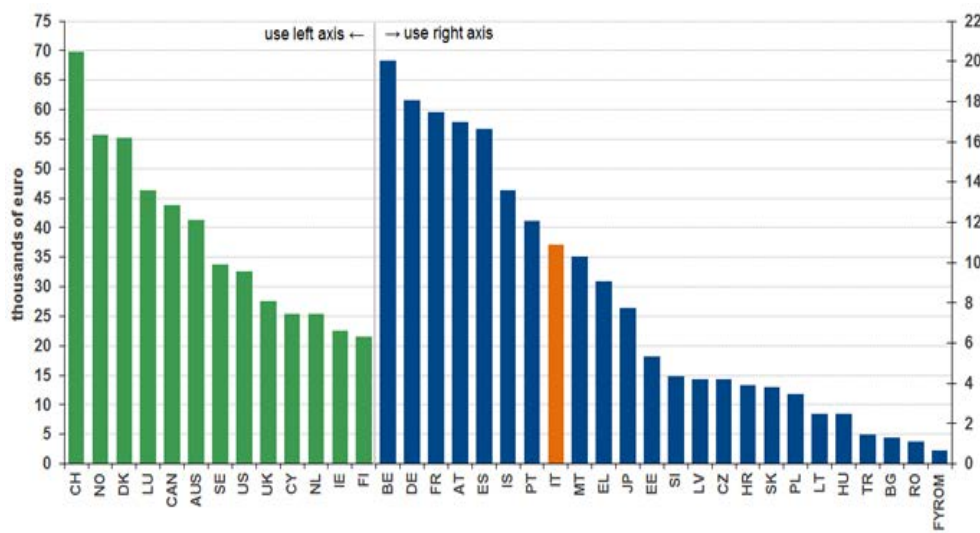
Fonte: Banca d'Italia, Bank Lending Survey



IL CREDITO ALLE FAMIGLIE E LE FAMIGLIE

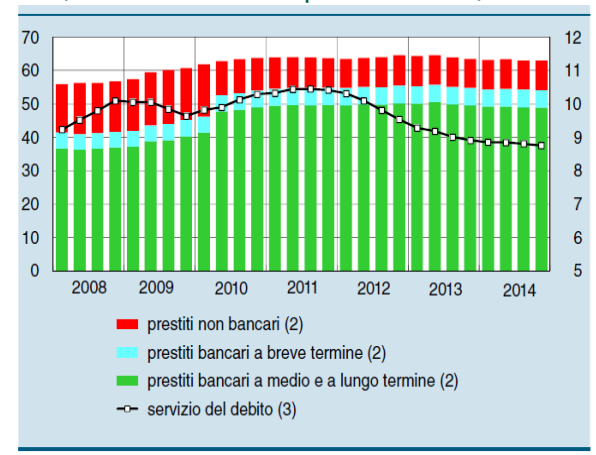
Negli anni più duri della crisi si è comunque confermato il comportamento di estrema prudenza delle famiglie italiane; esse risultano complessivamente poco indebitate, adeguatamente patrimonializzate, con un rapporto equilibrato tra rate da pagare e reddito. Questo ha consentito di limitare il peggioramento delle sofferenze nel comparto; hanno altresì contribuito le iniziative di sospensione dei pagamenti per mutui e finanziamenti in occasione di disastri naturali ovvero per il verificarsi di circostanze soggettive riferite al mutuatario (licenziamenti, decessi infortuni etc.)

totale credito alle famiglie pro capite nel mondo (dati di consistenza, anno 2013)



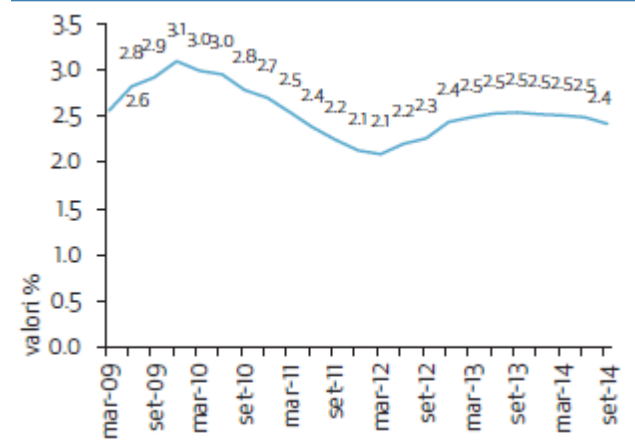
Fonte: ECRI

debito delle famiglie
(in % del reddito disponibile lordo)



Fonte: Banca d'Italia

tasso di default credito alle famiglie



Fonte: CRIF



IL CREDITO ALLE FAMIGLIE E LE FAMIGLIE

Oggi giorno vengono espresse diverse opinioni sul futuro del nostro paese e sulla necessità/opportunità di intervenire per una ripresa economica, in particolare quanto è d'accordo con ciascuna delle seguenti affermazioni?

Vi è dunque spazio per un equilibrato aumento nel ricorso al credito che possa contribuire a sostenere la crescita dei consumi e degli investimenti delle famiglie.

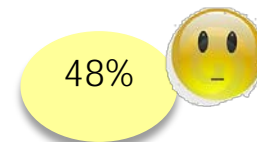
D'altro canto si profila un «modello italiano» di credito alle famiglie nel quale si richiede ai finanziatori di assistere i clienti nelle scelte di credito (59%), di far loro considerare la sostenibilità dello stesso (37%), negandolo ove non si sia in condizioni di ripagarlo (83%).

Inoltre l'80% delle persone si dichiarano disponibili a sostenere i debitori che si siano trovati in difficoltà per cause indipendenti dalla loro volontà e senza aver compiuto scelte avventate

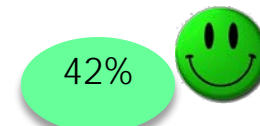
Disincentivare il credito per uno stile di vita più sobrio



Un punto di equilibrio fra incentivo al consumo e stile sobrio



Nessuno dei due



Incentiviamo il credito x favorire la ripresa dei consumi



Sondaggio condotto su un campione di 700 persone rappresentative della popolazione italiana che utilizza il credito in occasione degli Stati Generali del Credito alle Famiglie – Roma Luglio 2014



IL CREDITO ALLE FAMIGLIE E LE FAMIGLIE

Le condizioni necessarie affinché possa esservi uno sviluppo equilibrato e positivo del credito alle famiglie sono molteplici:

- la prima è senz'altro rappresentata da una sempre maggiore adozione di prassi commerciali e competitive ancor più rigorose e deontologicamente corrette; in questa prospettiva un ruolo di primo piano deve essere riconosciuto al dialogo tra stakeholders e quindi con le Associazioni dei Consumatori ed all'autoregolamentazione
 - Assofin ha da oltre 15 anni un dialogo costante con le principali Associazioni dei Consumatori e con esse ha promosso varie iniziative e protocolli.
 - Fra quelli di maggior rilievo vale la pena di menzionare il protocollo in materia di polizze assicurative abbinate ai finanziamenti promosso oltre che da Assofin da ABI e da 14 Associazioni dei Consumatori cui ha aderito oltre l'80% del mercato
- la seconda è il rafforzamento delle conoscenze finanziarie delle persone, indispensabile per consentire il reale esercizio dei propri diritti economici
 - Assofin ha realizzato da tempo l'iniziativa «Monitorata» che consente non solo l'autovalutazione della propria capacità di ricorso al credito ma anche l'apprendimento degli elementi base per un corretto utilizzo del credito
 - Occorre tuttavia un adeguato monitoraggio delle iniziative in atto a livello nazionale (e per questo Assofin sostiene l'iniziativa di monitoraggio della Fondazione Rosselli) ma anche l'approvazione di appositi provvedimenti normativi quali il DDL «Marino et al.»
- la terza è la piena attuazione dei provvedimenti normativi che spesso inefficaci a causa della mancanza dei provvedimenti di attuazione delle norme che restano «intrappolati» nelle complesse procedure di emanazione della normativa secondaria
 - Assofin auspica che siano pienamente attuati tutti i provvedimenti che devono dare attuazione al D.Lgs. 141/2010.
 - E' chiaro che una norma vigente priva di regole di attuazione è peggio che inefficace: è nociva
- **vi è infine la necessità di alcuni interventi normativi da realizzarsi sia a livello nazionale sia a livello europeo**

1) UNA FISCALITÀ PIÙ EQUILIBRATA





Qual è l'attuale regime dell'imposta di bollo sui contratti di credito ai consumatori?

Ai contratti di credito ai consumatori attualmente si applica il seguente regime dell'imposta di bollo:

- per contratti di finanziamento con durata fino a 18 mesi (esempi tipici, finanziamenti finalizzati all'acquisto di elettrodomestici/elettronica di consumo, mobili, altri beni/servizi di importo contenuto) → **applicazione del bollo in misura fissa pari a 14,62 euro per ogni contratto;**
- per contratti di finanziamento con durata superiore a 18 mesi:
 - se il soggetto erogante è un intermediario finanziario → applicazione del bollo in misura fissa pari a 14,62 euro per ogni contratto;
 - se il soggetto erogante è una banca → applicazione dell'imposta sostitutiva pari allo 0,25% dell'importo erogato, in luogo dell'imposta di bollo;



I contratti di importo contenuto (che corrispondono a quelli di durata più breve) sono fortemente penalizzati dall'applicazione di un regime impositivo del bollo che prevede una misura fissa per il singolo contratto, anziché proporzionata all'importo finanziato



PRIORITA' PER IL CREDITO ALLE FAMIGLIE: IL BOLLO SUI CONTRATTI

Esempi relativi alla diversa incidenza del bollo sul TAEG in funzione dell'importo del finanziamento

Finanziamento di **300 euro** finalizzato all'acquisto di una TV LCD, rimborsabile in 6 rate mensili da 50 euro ciascuna, che non prevede applicazione di interessi né di nessuna altra spesa, tranne l'addebito al cliente con la prima rata dell'imposta di bollo di 14,62 euro



TAEG = 18,51%

Finanziamento di **600 euro** finalizzato all'acquisto di un PC portatile, rimborsabile in 12 rate mensili da 50 euro ciascuna, che non prevede applicazione di interessi né di nessuna altra spesa, tranne l'addebito al cliente con la prima rata dell'imposta di bollo di 14,62 euro



TAEG = 4,66%

Finanziamento di **1020 euro** finalizzato all'acquisto di un frigorifero di design, rimborsabile in 12 rate mensili da 85 euro ciascuna, che non prevede applicazione di interessi né di nessuna altra spesa, tranne l'addebito al cliente con la prima rata dell'imposta di bollo di 14,62 euro



TAEG = 2,70%

Finanziamento di **12000 euro** finalizzato all'acquisto di un'auto nuova, rimborsabile in 48 rate mensili da 250 euro ciascuna, che non prevede applicazione di interessi né di nessuna altra spesa, tranne l'addebito al cliente con la prima rata dell'imposta di bollo di 14,62 euro



TAEG = 0,06%

N.B. Gli esempi riportati riguardano tutti operazioni che non prevedono alcun margine di guadagno per gli intermediari eroganti



Gli effetti dell'incidenza dell'imposta di bollo sui contratti di importo contenuto

- Un'imposta assimilabile al bollo sui contratti di credito al consumo non è presente in nessun altro Paese europeo (con pochissime e non significative eccezioni) e ciò determina l'errata convinzione che gli intermediari finanziari italiani applichino TAEG di gran lunga superiori a quelli europei nelle operazioni di piccolo importo
- Sui finanziamenti di importo contenuto l'incidenza dell'imposta di bollo è così rilevante da scoraggiare il ricorso al credito da parte dei consumatori.

Vi è in effetti un grave fenomeno distorsivo che compromette la capacità di giudizio dei consumatori

Visto il ruolo del credito ai consumatori a sostegno dei consumi, si sottolinea come **il mantenimento dell'attuale regime impositivo** – andando a colpire soprattutto quei consumatori che ricorrono al credito per l'acquisto di beni di consumo durevoli di importo non rilevante (elettrodomestici ed elettronica di consumo, arredo/casa, etc...) – **determini pesantissime ricadute proprio sull'aggregato** (il consumo di beni durevoli) **la cui ripresa secondo l'opinione di tutti gli osservatori è fondamentale che venga favorita** perché possa realizzarsi l'auspicata ripresa dell'economia nazionale.



Risulta fortemente auspicabile l'eliminazione dell'imposta di bollo sui contratti di credito al consumo di importo fino a 1.500 euro

In subordine, andrebbe valutata l'estensione del regime impositivo proporzionale (0,25% dell'importo del finanziamento) anche a queste operazioni, indipendentemente dalla loro durata e dalla natura dell'intermediario erogante.





Le operazioni di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio (CQS) o della pensione (CQP)

- Le operazioni di finanziamento con cessione del quinto dello stipendio/pensione sono una tecnica che non ha eguali in Europa e pochissime analogie nel mondo.
- Vengono introdotte nel dopoguerra (il DPR 180 è del 1950), verosimilmente per favorire il ricorso al credito da parte di soggetti caratterizzati da assoluta stabilità lavorativa ma redditi contenuti (i dipendenti pubblici), consentendo a questi ultimi (in un periodo di trasformazione dell'Italia da società rurale a società industriale compiuta) di far fronte a qualche esigenza immediata e impreveduta senza dover ricorrere alle banche
- Negli ultimi decenni i finanziamenti di questa natura sono cresciuti significativamente, nonostante il contesto sia cambiato profondamente rispetto a quando la disciplina è stata introdotta
- Oggi le operazioni di CQS/CQP (nel frattempo estese anche ai dipendenti di aziende private ed ai pensionati) rappresentano nel nostro Paese una forma di finanziamento garantito (sia nei flussi di pagamento sia, in larga misura, rispetto al rischio di credito), di fatto l'unico strumento a disposizione per concedere credito a soggetti che, diversamente, non riuscirebbero ad ottenerlo
- Per favorire l'adattamento di questa forma tecnica ai nuovi e mutati bisogni che le si chiede di soddisfare, è ampiamente condivisa da tutti gli stakeholders (intermediari erogatori, associazioni dei consumatori, Authorities) l'esigenza di una riforma complessiva della disciplina sulla CQS/CQP, che tenga conto del mutato contesto economico e sociale contemperando la necessaria tutela dei consumatori con lo snellimento delle procedure e degli adempimenti formali



Gli interventi necessari

- Tra gli interventi ritenuti necessari vi sono **misure finalizzate a rendere più flessibili le operazioni**, per quanto riguarda gli importi e le durate finanziabili, a **rendere più agevole ottenere rinnovi** ed estensioni delle linee di credito concesse, ad **includere nella disciplina anche le operazioni di delegazione di pagamento**, oggi regolamentate in maniera più incerta.
- Ancora, è auspicabile un **deciso snellimento degli adempimenti formali** nell'ottica di allinearli, per quanto possibile, a quelli previsti per altre forme di finanziamento, **riducendo l'attività manuale** imposta da un carico burocratico oggi certamente ridondante.
- Queste misure finirebbero per favorire il **superamento dell'attuale parcellizzazione del mercato e l'aumento della concorrenza** che ne deriverebbe andrebbe a beneficio dei prenditori finali
- La riforma avrebbe come effetto di **favorire l'ingresso di nuovi operatori e la riorganizzazione di quelli esistenti**, migliorando la qualità dell'offerta e la trasparenza a favore dei consumatori → su questo si gioca lo sviluppo futuro del mercato e la sua sostenibilità sociale, attraverso il miglioramento delle condizioni di accesso al credito e l'abbassamento dei costi
- E' dunque necessario **un nuovo framework normativo in materia di operazioni di CQS/CQP** che tenga conto dei cambiamenti intervenuti nella società, del contesto di maggiore incertezza riguardo la stabilità del posto di lavoro e della famiglia e dell'aumento del rischio che eventi imprevisi si ripercuotano sull'equilibrio del bilancio familiare

Gli intermediari del comparto rappresentati da Assofin sono pronti alla sfida della riforma





Pur senza cadere nella teoria del complotto o nella «sindrome di Calimero» occorre riconoscere che, sin qui, il sistema finanziario italiano non ha certamente beneficiato di un trattamento favorevole da parte delle Autorità Europee in sede di revisione delle norme di vigilanza e di verifica della solidità patrimoniale



In particolare l'attenzione del Regolatore Europeo sembra essersi concentrato sulle banche commerciali piuttosto che sulle banche d'investimento in quanto si è focalizzato sugli attivi creditizi e sui portafogli di titoli legando a queste grandezze i requisiti patrimoniali e di liquidità.

Il problema è che le banche italiane hanno il 61% del proprio attivo costituito da crediti verso istituzioni non finanziarie contro il 32% delle banche francesi, il 35% delle banche tedesche il 44% delle banche del Regno Unito

Il rafforzamento richiesto alle strutture patrimoniali ed alle riserve liquide di banche ed intermediari finanziari rischia di rendere più difficile l'erogazione di credito a famiglie ed imprese, la grandissima parte delle quali hanno dimensioni tali da rendere molto improbabile l'accesso ai mercati del credito diretto



Le difficoltà per l'industria finanziaria italiana rischiano di trasformarsi in difficoltà per l'intera struttura produttiva del nostro Paese

E così come non è stato tutelato il modello tipico della banca italiana, dedicata principalmente all'attività tradizionale di raccolta ed impiego, così non è stato valorizzato il modello, fino a qualche tempo fa unico ma oggi adottato anche da altri Paesi come la Francia, il Portogallo e la Spagna, dell'intermediario finanziario non bancario vigilato



Perché il credito alle famiglie erogato dagli intermediari finanziari controllati da banche rimane fuori dal perimetro di calcolo del plafond?

Operazioni BCE mirate di rifinanziamento a più lungo termine (“TLTROs”), finalizzate a migliorare l'erogazione di prestiti bancari a favore del settore privato non finanziario dell'area euro.

Ambito oggettivo: prestiti erogati al settore privato non finanziario dell'area euro (inteso come insieme delle famiglie e delle società non finanziarie dell'area), esclusi i prestiti concessi alle famiglie per l'acquisto di abitazioni → sono inclusi, tra gli altri, **i finanziamenti erogati alle famiglie nella forma di credito ai consumatori**. Il valore iniziale del massimo importo finanziabile è pari al 7% dei crediti ammissibili in essere al 30 aprile 2014.

Ambito soggettivo: in conformità con le previsioni che riguardano le operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema, possono accedere al rifinanziamento **esclusivamente le “banche” in senso stretto**, in quanto uniche controparti ammesse alle operazioni di politica monetaria dell'Eurosistema. E' possibile la creazione di “gruppi”, ma solo tra banche ammesse al rifinanziamento presso l'Eurosistema.

Perimetro di calcolo del massimo importo finanziabile: ai fini del calcolo del plafond, rientrano solo i crediti facenti capo a intermediari aventi statuto di “banca”; **non rientra il credito ai consumatori** – pur se “eligibile” - **che fa capo a intermediari finanziari “vigilati”**, anche quando questi ultimi siano sottoposti a vigilanza consolidata.



Perché il credito alle famiglie erogato dagli intermediari finanziari controllati da banche rimane fuori dal perimetro di calcolo del plafond?

Questa impostazione, di fatto, impedisce l'accesso ad una fonte importante di approvvigionamento a basso costo per il credito ai consumatori erogato dagli intermediari finanziari, che rappresenta complessivamente oltre la metà dell'outstanding di credito ai consumatori in essere al 30 aprile 2014 e crea un forte gap concorrenziale tra gli intermediari finanziari vigilati e le banche attive nel settore del credito ai consumatori, alla luce del basso costo di provvista di cui beneficiano i soggetti che accedono al rifinanziamento, ovvero le banche.

In termini quantitativi, il credito ai consumatori in essere al 30 aprile 2014 **superava i 100 miliardi**, dei quali:

- circa 52 miliardi (corrispondenti ad un plafond massimo di rifinanziamento di 3,6 miliardi) facenti capo a intermediari finanziari vigilati e consolidati in un gruppo bancario italiano o estero, o comunque controllati da banche.

Se non verrà modificato il perimetro di calcolo del plafond, verranno sottratti circa 3,6 miliardi di risorse da destinare all'economia reale ed in particolare alle famiglie consumatrici, senza un reale motivo dal momento che:

- gli intermediari finanziari in Italia sono sottoposti ad un regime di vigilanza "equivalente" a quello delle banche;
- quelli facenti parte di un gruppo bancario sono sottoposti anche a vigilanza consolidata



Perché il credito alle famiglie erogato dagli intermediari finanziari controllati da banche rimane fuori dal perimetro di calcolo del plafond?

Attività svolte da Assofin finalizzate ad ottenere l'inclusione del credito ai consumatori erogato dagli intermediari finanziari consolidati in Gruppi Bancari nel perimetro del TLTRO:

- Interlocuzione con Autorità nazionali (Banca d'Italia);
- Attraverso la Federazione europea Eurofinas ed in coordinamento con le Federazioni internazionali del Leasing e del Factoring → incontro con esponenti della Direzione Market Operations della BCE, e successivo invio di una nota tecnica congiunta nonché risposta congiunta al questionario somministrato da BCE relativo al mercato nazionale, agli intermediari potenzialmente interessati all'inclusione del perimetro del TLTRO, alla definizione dei prodotti finanziari, alla vigilanza cui gli intermediari sono sottoposti a livello nazionale, alle statistiche da inviare all'Eurosistema



Assofin e l'industria del credito alle famiglie sono pronti a dare il proprio contributo ed ad affrontare con spirito innovativo e di collaborazione le sfide del futuro



Grazie per l'attenzione

Assofin, Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare
Corso Italia, 17
20122 Milano
Tel. +39-02-865437 r.a.
Email: mailbox@assofin.it
www.assofin.it



UBI BANCA

***Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella
prospettiva della vigilanza europea***

Commissione Finanza e Tesoro del Senato

21 Aprile 2015

UBI  **Banca**

Il Contesto Normativo Europeo

In risposta alla **crisi finanziaria** che ha interessato i mercati dal 2008, nel dicembre 2010 sono stati riformati gli accordi di Basilea 2

Basilea 3 - Obiettivi

- **Rafforzare** la **capacità** delle banche di **assorbire shock** derivanti da tensioni finanziarie ed economiche
- **Migliorare** la **gestione** del **rischio** e la **governance**
- **Rafforzare** la **trasparenza** e l'informativa

Recepimento normativo

UE-CRR (Capital Requirement Regulation)

Regolamento che disciplina i **requisiti patrimoniali** e **l'informativa pubblica**

UE-CRD IV (Capital Requirement Directive)

Direttiva che riguarda, fra l'altro, il **processo di controllo prudenziale**

Banca Italia - Circolare 285

Applicazione progressiva, dal 1° gennaio 2014, degli atti normativi comunitari CRR e CRD IV

Bank Recovery and Resolution Directive (2014/59/EU)

Istituisce il *framework* normativo di riferimento per il risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento in UE

Requisiti di Capitale

- **Innalzamento** qualità e limiti **patrimonio vigilanza**
- Introduzione di **“buffer”** di capitale **addizionali** (obbligatori e discrezionali)

Requisiti di Liquidità

- **Introduzione** di specifici **indicatori** per monitorare la **liquidità di breve periodo** (LCR) e **strutturale** (NSFR)

Leva finanziaria

- **Introduzione** di un **indicatore** per porre un limite alla **“leva finanziaria”**, espresso come rapporto tra capitale ed esposizione totale (incluso fuori bilancio)

Rischio controparte

- Specifiche **previsioni per valutare il rischio controparte** con particolare **riferimento** alle operazioni in **derivati**

Corporate Governance

- Nuove regole finalizzate ad **aumentare l'efficacia** dei Consigli **nella supervisione sui rischi**
- **Rafforzamento** dello status **della funzione di gestione dei rischi**
- **Controllo** efficace della *governance* dei rischi **da parte dell'Autorità di Vigilanza**

Successivamente al Comprehensive Assessment BCE, significativa evoluzione delle regole di riferimento per il sistema bancario, non solo in tema di Vigilanza (1/3)

<i>Ambito</i>	<i>Principali novità per le banche</i>	<i>Tempistiche</i>
Vigilanza Unica	<p>Attivazione graduale "pilastri" previsti dal nuovo framework di Vigilanza Unica:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Single Supervisory Mechanism (SSM): avvio vigilanza diretta su istituti "significativi", e indiretta su quelli ritenuti "meno significativi" a livello europeo (che saranno posti sotto la vigilanza delle rispettive Autorità Nazionali Competenti (ANC)■ Single Resolution Mechanism (SRM): avvio framework per la gestione uniforme a livello europeo della ristrutturazione di enti creditizi in difficoltà finanziaria e a rischio di insolvenza■ Deposit Guarantee Scheme (DGS): avvio meccanismo di armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi bancari al fine di creare un sistema di finanziamento bancario solido e integrato	<ul style="list-style-type: none">■ Novembre 2014■ Applicazione progressiva dal 2016 al 2024■ Applicazione progressiva dal 2014 al 2024

Successivamente al Comprehensive Assessment BCE, significativa evoluzione delle regole di riferimento per il sistema bancario, non solo in tema di Vigilanza (2/3)

<i>Ambito</i>	<i>Principali novità per le banche</i>	<i>Tempistiche</i>
Basilea 3 (CRR, CRD IV)	<ul style="list-style-type: none">■ Adeguamento alla normativa di riferimento europea (direttive e regolamenti) di recepimento dell'Accordo di Basilea 3 (requisiti minimi regolamentari, misure su capitale, indicatori di liquidità) con le relative declinazioni nella normativa nazionale. Sostituzione del precedente framework normativo (CRD 2006/48 e 2006/49) con le nuove Direttiva 2013/36/UE (c.d. "CRD IV") e Regolamento 575/2013 (c.d. "CRR")	<ul style="list-style-type: none">■ Gennaio 2014 (con phase in graduale fra 2014 e 2019 per alcuni ambiti)
IFRS 9	<ul style="list-style-type: none">■ Adeguamento a requirement previsti dall'International Financial Reporting Standard no. 9 (Impairment, Hedge Accounting)	<ul style="list-style-type: none">■ Applicazione progressiva dal 2015
RTS e ITS EBA	<ul style="list-style-type: none">■ Integrazione del nuovo framework CRD IV/CRR con i Regulatory Technical Standard (RTS) e Implementing Technical Standard (ITS) emanati da EBA	<ul style="list-style-type: none">■ Es. Marzo 2014 (COREP) e Settembre 2014 (FINREP)

Successivamente al Comprehensive Assessment BCE, significativa evoluzione delle regole di riferimento per il sistema bancario, non solo in tema di Vigilanza (3/3)

<i>Ambito</i>	<i>Principali novità per le banche</i>	<i>Tempistiche</i>
EBA Consultation Paper 14 (SREP)	<ul style="list-style-type: none">■ Emanazione linee guida EBA per la definizione di procedure e metodologie comuni a livello europeo per il Supervisory Review and Evaluation Process (SREP)	<ul style="list-style-type: none">■ Luglio 2014 (consultazione) / Gennaio 2016 (limite per prima applicazione)
Evoluzione normativa nazionale	<ul style="list-style-type: none">■ Innesso evoluzioni normativa comunitaria con novità introdotte dal 15 aggiornamento della Circ. 263 di Banca d'Italia, in ambito Sistema dei Controlli Interni (con focus su Risk Appetite Framework, Operazioni di Maggior Rilievo, controllo crediti 2 livello)■	<ul style="list-style-type: none">■ Da Luglio 2014

- La normativa, partendo dall'esigenza di rafforzare le banche per renderle indipendenti dal supporto pubblico in caso di difficoltà, si è concentrata inizialmente sul **patrimonio** (con disposizioni sempre articolate) per ampliarsi a **correlazioni sempre più complesse (e costose?)** tra le poste attive e passive di bilancio **che impattano sulla capacità di operare delle Banche e che hanno spesso effetti non pienamente previsti sul mercato**
- **Allo stato attuale è migliorabile la certezza, stabilità e trasparenza della normativa, che presenta anche importanti aspetti di pro-ciclicità.**
- **Nella presentazione che segue vengono evidenziati alcuni punti di attenzione – a titolo esemplificativo ma non esaustivo**
 1. Ratio patrimoniali
 2. Composizione delle attività (tra cui l'esigenza di mantenimento di adeguati livelli di attivi facilmente liquidabili, la regolamentazione della tipologia di attivi utilizzabili per ottenere finanziamenti da ECB o dal mercato, imposizione di haircut ed elegibilità in base ai rating, etc...) e composizione delle passività complessive della banca (richiesta anche dagli investitori per la tutela dei loro investimenti)

Vincoli sui livelli patrimoniali e sull'inclusione di strumenti nel Total Capital Ratio

- **Dotazione minima di capitale determinata da BCE** : nel caso di UBI, 9.5% CET1 e 11% TCR, da rivedere annualmente (vincoli di secondo pilastro introdotti su base individuale a partire dal 2014, in funzione della *SREP decision*)
- **Innalzamento dei vincoli patrimoniali per gli istituti di rilevanza cross-border** (TLAC) e potenziali ricadute sugli istituti di grandi e medie dimensioni
- **Dotazione minima di capitale per emissione di Obbligazioni Bancarie Garantite** : 8% CET1 e 9% Tier1
- Introduzione della CRR (Capital Requirements Regulation) :
 - **recente interpretazione rigida della “disqualificazione” dei subordinati** (tier 2) emessi dopo gennaio 2012, corretta giuridicamente ma che non tiene conto della sostanza (nel nostro caso il tier 2 aveva una vita media di 5 anni ma il primo ammortamento era previsto dopo il 3 anno anziché il 5) ...

Calcolo delle
Attività
ponderate per
il rischio
(Risk
Weighted
Assets RWA)

- **Le modalità di calcolo degli RWA** sono ancora soggette a **normativa in evoluzione**, con effetti potenzialmente destabilizzanti sul calcolo dei ratio patrimoniali:
 - ❑ E' in corso il recepimento delle evoluzioni normative più recenti (CRR) e l'adeguamento ai Regulatory Technical Standards EBA (standard relativi ai modelli interni) sul **credito** :
 - revisione triennale dei modelli da parte delle Autorità di Vigilanza con recepimento in ristima degli anni peggiori della crisi (rating e LGD),
 - aggiornamento periodico delle serie storiche per la calibrazione dei parametri che rimane **prociclico** (PD, Danger Rate),
 - adeguamento dei modelli di LGD per tenere conto dell'effetto vintage (penalizzante soprattutto in un contesto di prolungato deterioramento dell'economia),
 - anticipo delle stime interne di EAD rispetto ai piani di rollout precedentemente validati,
 - ...
 - ❑ Eliminazione di discrezionalità / proxy autorizzate nel recente passato dalle Autorità di Vigilanza domestiche : es. calcolo del requisito (Risk Weighted Assets) sulle posizioni **creditizie** a default, attualmente posto pari a zero per le principali banche italiane

Calcolo delle
Attività
ponderate per
il rischio
(Risk
Weighted
Assets RWA)

- ❑ In consultazione (Quantitative Impact Study - QIS) nuove regole di ponderazione per il **credito** secondo metodologia standard: dalle prime stime queste regole sembrano particolarmente penalizzanti nonostante l'obiettivo dichiarato sia di sostanziale neutralità rispetto alla situazione corrente (le ipotesi formulate necessitano quindi di ulteriori calibrizioni). Le regole più conservative riguardano anche altri portafogli tra cui la componente Equity. Tali regole potranno avere effetti anche per i portafogli IRB, in funzione dei livelli di *floor* che saranno calibrati dalle Autorità di Vigilanza.
 - ❑ Eventuale eliminazione del filtro applicato dalle Autorità di Vigilanza nazionali alla riserva sui **titoli di stato**
 - ❑ Ipotesi di **ponderazione dei titoli di Stato** nell'ambito della stima dei requisiti (RWA) e ipotesi di **vincoli alla concentrazione dei titoli di stato** per emittente da detenere in portafoglio (da valutare peraltro alla luce dei vincoli minimi previsti per la liquidità – riserva di liquidità/LCR)
 - ❑
- Vi è inoltre **applicazione talvolta disomogenea tra Paesi** della normativa sul calcolo degli RWA, con impatti sul calcolo dei ratio patrimoniali e sulla comparabilità di tali ratio.

Composizione di attività e passività (1/2)

- Vincoli di **leva finanziaria** (leverage ratio)
- Vincoli di **liquidità** stringenti, fino al pieno adeguamento ai livelli target (Liquidity Coverage Ratio LCR, Net Stable Funding Ratio NSFR) – oltre ai vincoli minimi previsti risultano comunque rilevanti anche ulteriori fattori di prudenzialità, nella valutazione SREP (es. composizione per scadenze ai fini della stima dell'equilibrio strutturale, su orizzonti superiori a 1 anno)
Tra i punti di attenzione: gli strumenti liquidi da detenere in ambito LCR, in particolare i titoli di stato e altri strumenti, subiscono haircut penalizzanti a seconda del livello di rating (le banche italiane ne risentono in quanto i relativi strumenti hanno rating normalmente inferiori a quelli centro-europei); in tema di vincoli alla concentrazione dei portafogli attività finanziarie, le recenti discussioni sulla necessità di diversificare i portafogli sembrano voler obbligare le banche periferiche a comprare titoli di altri stati. Oltre agli impatti economici, si verificherebbe una distorsione dei meccanismi di mercato.
- Introduzione della CRR : regolamentazioni che impattano sulla **facilità/onerosità di gestire programmi di raccolta istituzionale:**
ad esempio; la recente limitazione che richiede quali controparti nei contratti di covered bond banche aventi rating minimo A- (le banche italiane hanno attualmente rating inferiore)

Composizione di attività e passività (2/2)

- MREL (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities) **stabilisce l'ammontare degli strumenti (patrimonio + passività eligibili) da detenere per assorbire eventuali perdite.** Il minimo è l'8% del totale passivo e mancano le indicazioni sui ratio definitivi.

Problema della determinazione della qualità e quantità delle passività aggredibili (quanto patrimonio, quanto tier2, Additional T1?) tenendo conto anche di alcune esigenze di mercato:

ad esempio, gli investitori in titoli senior chiedono se patrimonio + subordinati + eventuale tier1 bastino a soddisfare un minimo dell'8% del totale passivo, in quanto vogliono essere ragionevolmente sicuri che i titoli senior da loro acquistati non verranno aggrediti. Altrimenti, non comprano o richiedono rendimenti molto più elevati

In tema di **bail-in**, **andrebbe definito il tema dei retail bonds** (specificità italiana). La Germania sta valutando una legge per disciplinare il trattamento di alcune forme di raccolta ai fini del bail-in.

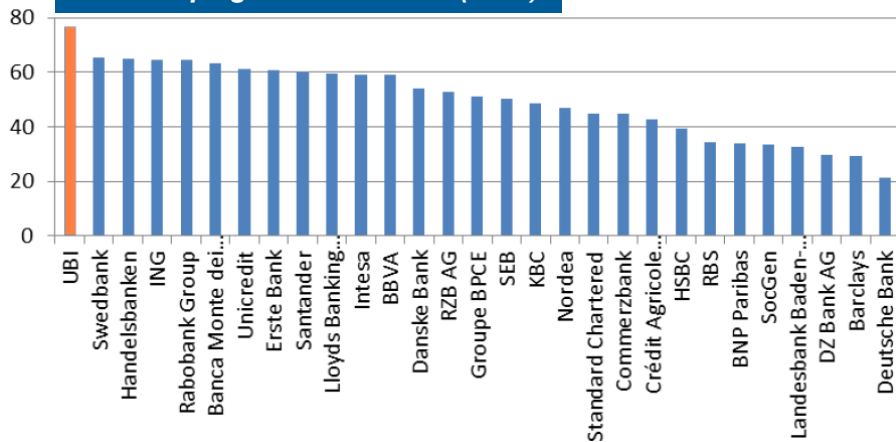
EFFETTO
MERCATO
CONSEGUENZA
DELLA
NORMATIVA

E ancora altri fattori vincolanti per la crescita

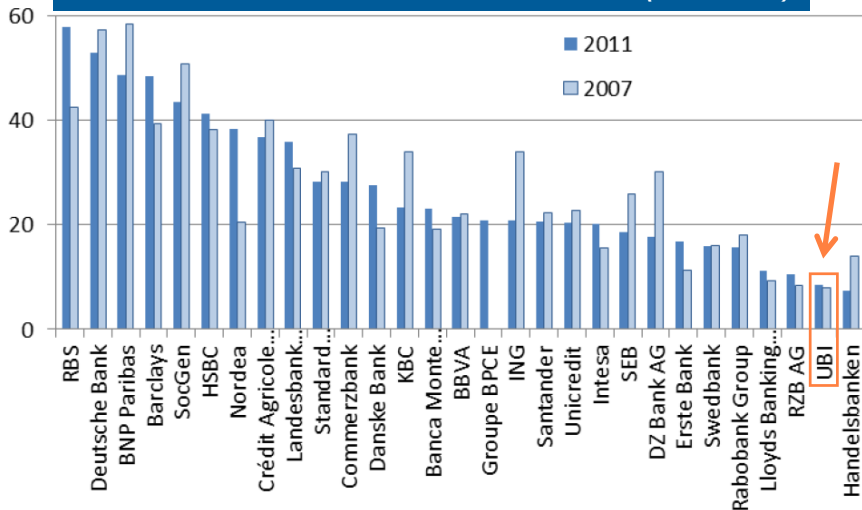
- Entrata in vigore nuovi principi contabili (IFRS9) con impatti sul credito per la stima di accantonamenti relativi a perdite pluriennali
 - Effetti al momento non pienamente stimabili derivanti dalle nuove regole di classificazione del credito (posizioni forborne performing e non performing, unlikely to pay)
 - Revisione attesa delle regole di calcolo del past due precedentemente in consultazione (compensazione soglia di materialità inferiore al 5% attuale, introduzione di limiti in valore assoluto differenziati per portafoglio)
 -
-
- Effetti derivanti dai vincoli introdotti nei **Recovery Plan** delle singole banche, per mitigare scenari di crisi e evitare effetti di contagio / utilizzo di fondi pubblici in caso di default

Il rapporto Liikanen e l'analisi della struttura delle Banche (Banche "retail" vs. Banche "d'investimento")

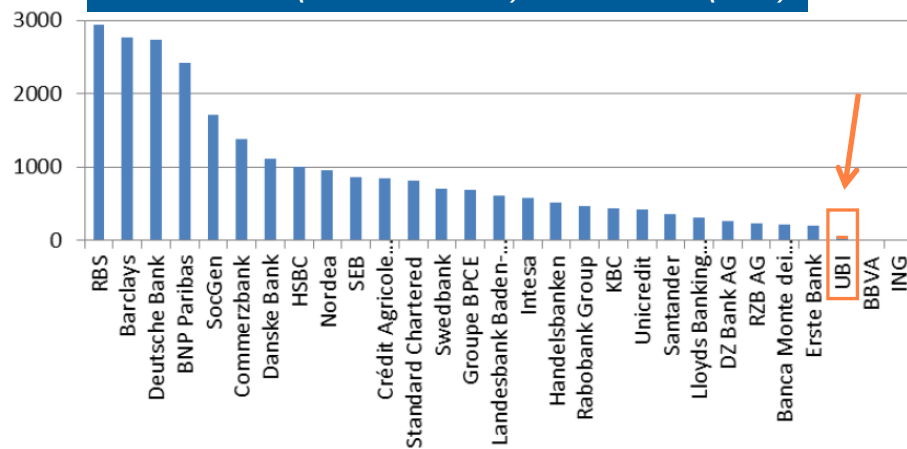
Totale Impieghi / Totale Attivo (2011)



Totale Attività Finanziarie HFT / Totale Attivo (2007-2011)



Totale Derivati (valore nominale) / Totale Attivo (2011)



Fonte: Rapporto Liikanen, 2011

La ricerca del livello ottimale di solidità patrimoniale per evitare un paradosso

**I CITTADINI
NON DEVONO
PAGARE I
SALVATAGGI
DELLE BANCHE**

■ **pluralità di soggetti** a vario titolo normatori sui temi trattati nella presentazione (EBA, ECB, NCA, Commissione Europea, FMI, Comitato di Basilea, IASB ...) **spesso non coordinati.**

- **RAF** (*Risk Appetite Framework*)
- **CET1** (*Common Equity Tier 1*)
- **LCR** (*Liquidity Coverage Ratio*)
- **NSFR** (*Net Stable Funding Ratio*)
- **MREL** (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*)
- **TLAC** (*Total Loss-Absorbing Capacity*)
- **ICAAP** (*Internal Capital Adequacy Assessment Process*)
- **ILAAP** (*Internal Liquidity Adequacy Assessment Process*)
-

**E' POSSIBILE / PROBABILE
CHE OLTRE UNA CERTA
SOGLIA SIA IMPOSSIBILE
REMUNERARE IL COSTO DEL
CAPITALE?**

**SE GLI INVESTITORI PRIVATI
ABBANDONANO IL SISTEMA
BANCARIO, LA PROPRIETA'
PUBBLICA RIPORTEREBBE IL
COSTO DEL SALVATAGGIO
SULLE SPALLE DEI CITTADINI**

Il problema della dimensione eccessiva dei crediti in sofferenza: POSSIBILI AZIONI

FISCALITA'

**RIDURRE IL PERIODO DI DEDUCIBILITA' DELLE RETTIFICHE SU
CREDITI**

**(ATTUALMENTE IN 5 ANNI, FINO A 2 ANNI FA LE RETTIFICHE
ERANO DEDUCIBILI FINO A 30 PUNTI BASE NELL'ANNO DI
CONTABILIZZAZIONE, LA PARTE ECCELENDE IN 18 ANNI)**

**TEMPI
ESECUTIVI**

**RIFORMARE LE PROCEDURE CONCORDSUALI E IN
PARTICOLARE RIDURRE I TEMPI DI ESCUSSIONE DELLE
GARANZIE REALI**

Senato della Repubblica
Commissione Finanze e Tesoro
(Presidente sen. Mauro Maria Marino)

Prof. Francesco Favotto, Presidente Gruppo Veneto Banca

“Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea”

IL Gruppo Veneto Banca

- Veneto Banca Scpa è la Banca Popolare a capo del Gruppo Veneto Banca, una delle 24 realtà creditizie italiane considerate di rilevanza strategica dalla BCE e sottoposte alla nuova Vigilanza Unica europea.
- La mission di Veneto Banca e del Gruppo è quella di essere una Banca Popolare innovativa, leader nei propri territori, capace di fornire servizi di qualità e di generare, con etica e responsabilità, valore nel tempo per soci, clienti e dipendenti.
- Veneto Banca, risultato di un percorso che risale al 1877, anno di nascita della Banca Popolare di Montebelluna, serve oggi il territorio nazionale e internazionale con la propria rete di 587 sportelli, dei quali 64 all'estero.
- Dal 2000, Veneto Banca estende i propri interessi nell'Europa Orientale, acquisendo quattro banche in Paesi dalle grandi potenzialità, dove operano molte imprese italiane: Albania, Croazia, Moldavia e Romania. Veneto Banca, inoltre, possiede uffici di rappresentanza anche in estremo oriente, precisamente a Hong Kong e Shanghai.
- Alcuni numeri in sintesi. Veneto Banca è:
 - 88mila Soci e più di 6mila dipendenti
 - quasi 5 miliardi di euro di capitalizzazione
 - CET1 al 10,3% - coefficiente di solidità patrimoniale (post cessione BIM)
 - raccolta 24,6 Miliardi di euro
 - impieghi 25,0 Miliardi di euro
 - 2,4 Miliardi di nuovi finanziamenti erogati nel 2014
 - totale attivo pari a 36,5 miliardi di euro
 - 66,4% il rapporto tra crediti/totale attivo

Il posizionamento di Veneto Banca nel sistema finanziario

- Il sistema finanziario svolge fondamentali funzioni creditizie e monetarie di sostegno all'economia reale ed allo sviluppo economico, grazie soprattutto all'attività delle banche commerciali, radicate nei rispettivi territori, che spesso poco hanno a che fare con le banche d'affari e di investimento, protagoniste non sempre virtuose delle recenti vicende del sistema finanziario a livello internazionale.
- Veneto Banca è una Banca Popolare, a vocazione principalmente commerciale, e i suoi clienti sono per la totalità famiglie e piccole e medie imprese.
- Le attività svolte da Veneto Banca sui vari fronti (mobilitazione e impiego del risparmio, servizi di pagamento, attività creditizia, consulenza agli investimenti della clientela, sostegno e consulenza allo sviluppo finanziario delle imprese in Italia e all'estero, ecc.), tra loro interrelate e professionalmente gestite, sono tutte utili per lo sviluppo dei territori e dei loro attori (famiglie e imprese).

Nuova Vigilanza Europea

- Lo stile della nuova vigilanza europea si propone di essere: oggettivo, scientifico, industriale, informatizzato e continuo, abbandonando i precedenti approcci di vigilanza presenti nei vari Paesi, caratterizzati da forti diversità, valutazioni country specific ed opinioni soggettive.
- Il Comprehensive Assessment, primo esempio di livellamento negli stili di vigilanza europea, è stato caratterizzato da fattori di oggettiva e chiara penalizzazione del sistema bancario italiano, così come riportato da numerosi commentatori, anche istituzionali.
- A ciò si aggiunga che:

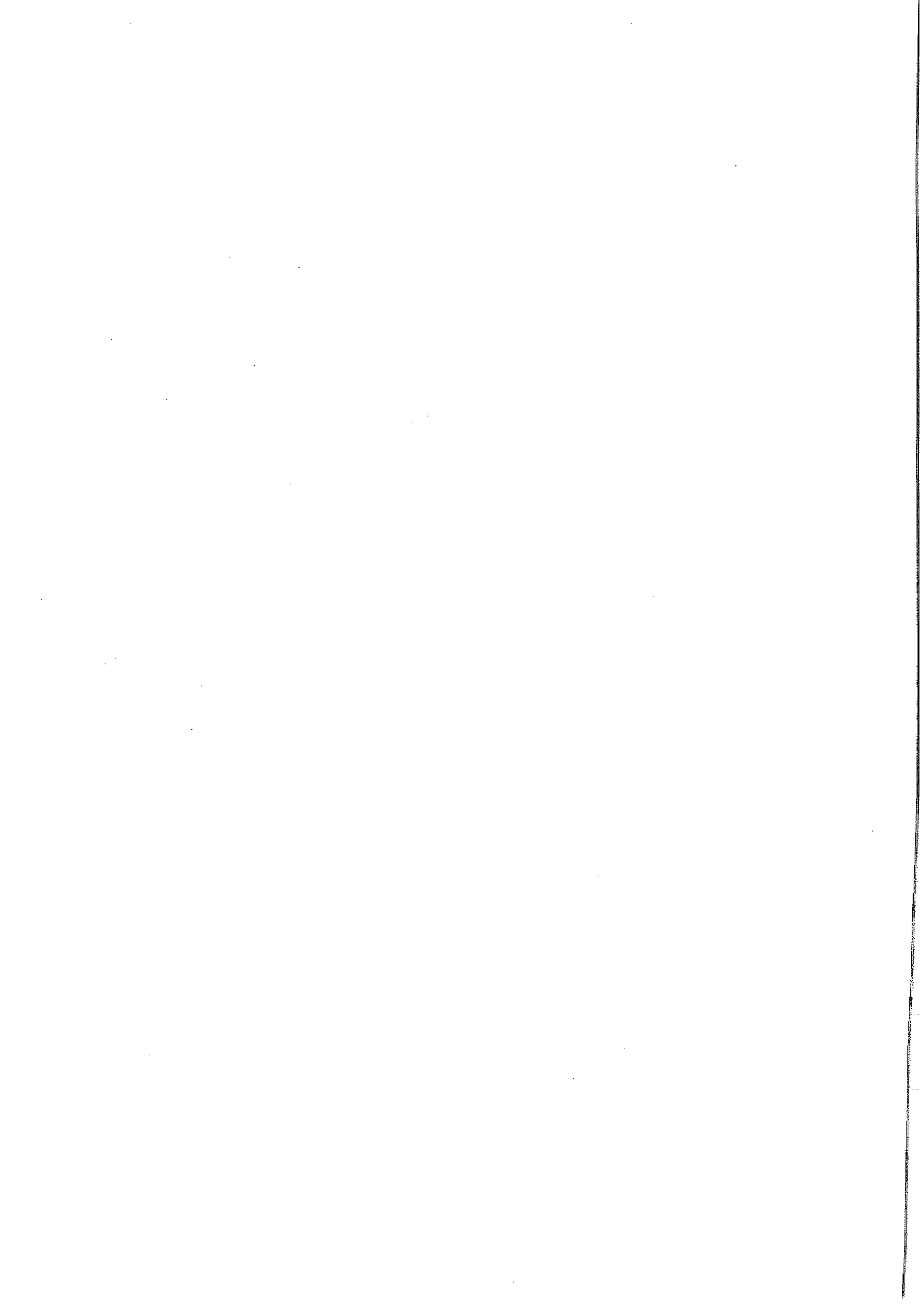
- Il metodo prescelto di tipo macro-economico e monetario a timbro fortemente statistico-econometrico-procedurale ha prodotto forzature top-down sulle specificità e tipologie bancarie locali;
 - l'enfasi sul tema dei crediti ha esposto il sistema bancario italiano più di altri sistemi bancari, nei quali nell'ambito dell'attivo i crediti pesavano meno;
 - la sostanziale assenza di finanziamenti statali come successo in Germania, Francia, Spagna, Danimarca, ecc. ha reso paradossalmente più debole (almeno all'apparenza) il sistema delle banche italiane
- Gli esiti principali di tale esercizio mostrano che:
 - le banche italiane hanno “pagato” il fatto di aver continuato a sostenere le imprese e le famiglie concedendo loro credito
 - oggi il settore registra una maggiore pressione sul fronte accantonamenti, fortemente raccomandati dalla BCE sui crediti valutati deteriorati dalle nuove metodologie adottate;
 - la contemporanea necessità di consolidare il capitale riduce la possibilità di concedere ulteriore credito alle imprese e quindi accentua il problema anziché risolverlo;
 - ciò anche per le banche pur promosse con esito positivo nell'AQR e nello Stress Test avverso.
- Il sistema bancario italiano ha subito una crisi che non ha contribuito a generare, non ha ottenuto fondi pubblici, è penalizzato nel confronto europeo su vari fronti (ad esempio, trattamento fiscale degli accantonamenti sui crediti), ma nonostante questo ha garantito, grazie al ruolo svolto dalle banche a vocazione territoriale, stabilità al sistema produttivo ed economico nazionale.
- Alcuni suggerimenti:
 - Promuovere la bad bank a condizioni favorevoli per le banche con garanzie statali riprendendo dalle best practice di altre esperienze in Europa;
 - Fornire dati di output di indicatori e parametri comparati a livello europeo per tipologie e dimensione di banche;
 - Produrre verifiche periodiche sull'impatto della nuova regolamentazione bancaria sull'economie e sui territori serviti dalle banche locali.

Senato della Repubblica
6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

**Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea**

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Roma, 22 aprile 2015



Nella mia testimonianza svolgerò alcune considerazioni sui Meccanismi – di vigilanza e di risoluzione – che costituiscono i pilastri dell’Unione bancaria, cui fa ormai pieno riferimento il sistema bancario italiano. Richiamerò, poi, i punti principali del dibattito sulle misure strutturali volte a separare l’attività di intermediazione creditizia da quella di investimento e sulla realizzazione di una *Capital Market Union* in Europa. Mi soffermerò, in conclusione, sul processo di recepimento della regolamentazione finanziaria europea nel nostro ordinamento, che in alcuni casi mostra preoccupanti ritardi.

Della situazione del sistema bancario italiano ho riferito nella testimonianza resa lo scorso 15 dicembre dinanzi alla Commissione Finanze della Camera; il Rapporto sulla stabilità finanziaria della Banca d’Italia che sarà pubblicato alla fine di aprile conterrà un dettagliato aggiornamento. In sintesi, il miglioramento delle condizioni di fondo dell’economia e dei mercati, cui hanno contribuito in misura determinante gli interventi dell’Eurosistema, si sta riflettendo positivamente sulle condizioni delle banche. I bilanci bancari continuano a risentire, tuttavia, della protratta debolezza dell’attività economica, che pesa sulla qualità del credito e sulla profittabilità degli intermediari.

Il Meccanismo di vigilanza unico

Il Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) sulle banche dell’area dell’euro è divenuto operativo il 4 novembre dello scorso anno. Ha il compito principale di eliminare le distorsioni ascrivibili ad approcci di supervisione eterogenei; risolve un’asimmetria dell’architettura europea, dove coesistevano intermediari con operatività transnazionale e autorità con un raggio d’azione nazionale.

Il SSM è un pilastro dell’Unione bancaria, delineata per la prima volta nel giugno del 2012 come una delle misure tese a rafforzare l’Unione economica e monetaria, a combattere la crisi di fiducia che stava mettendo in pericolo la stessa tenuta dell’euro¹. Il SSM nasce come “sistema” ed è fondato sulla partecipazione essenziale delle autorità di vigilanza nazionali (*National Competent Authorities, NCA*); per il nostro paese ne fa parte la Banca d’Italia.

¹ *Verso un’autentica Unione economica e monetaria*, rapporto redatto dal Presidente del Consiglio europeo in stretta collaborazione con quelli della Commissione europea, dell’Eurogruppo e della Banca centrale europea, Bruxelles, 26 giugno 2012 (relazione finale, 5 dicembre 2012).

Alla Banca centrale europea (BCE) spetta la supervisione diretta, in collaborazione con le NCA, su 123 banche individuate come significative, rappresentative di oltre l'80 per cento delle attività bancarie complessive dell'area; le decisioni sono adottate a maggioranza dal Consiglio direttivo della BCE, su proposta del Consiglio di vigilanza (*Supervisory Board*) di cui fanno parte i rappresentanti di ciascuna delle NCA e 6 membri espressi dalla BCE. La supervisione sulle banche significative è condotta sul piano operativo da gruppi congiunti di vigilanza (*joint supervisory teams*), ognuno dei quali è coordinato dalla BCE ed è composto da esperti della BCE e delle autorità nazionali. Il numero dei componenti provenienti da queste ultime è superiore, in alcuni casi significativamente, rispetto a quello dei membri della BCE.

Le NCA restano direttamente responsabili per la supervisione sulle altre banche (le cosiddette *less significant institutions*), sulla base di criteri comuni definiti a livello europeo. La partecipazione alla vigilanza sulle banche significative, così come il decentramento di quella sulle altre banche, valorizzano l'esperienza, le capacità e le risorse delle autorità nazionali. Tra Roma e Francoforte sono oltre 120 gli esperti di vigilanza della Banca d'Italia quotidianamente impegnati nelle attività del SSM. A essi si aggiungono gli ispettori coinvolti nei lavori dei gruppi ispettivi misti della BCE e nelle attività di validazione dei modelli interni delle grandi banche vigilate dal SSM.

Mettere a fattor comune le migliori prassi di vigilanza e creare una cultura condivisa basata sulla reciproca fiducia sono obiettivi il cui raggiungimento richiede tempo. La Banca d'Italia vi contribuisce con il suo patrimonio di conoscenze e di esperienze, promuovendo il proprio approccio di supervisione: analisi dei rischi basata su indicatori quantitativi e valutazioni di natura qualitativa, integrazione tra esami a distanza e verifiche ispettive, stretta relazione tra valutazione degli intermediari e azione correttiva.

Nel nuovo sistema di vigilanza europeo i rappresentanti delle Autorità nazionali che siedono nel Consiglio di vigilanza sono chiamati a prendere decisioni anche su intermediari di altri paesi. Per affrontare questa responsabilità e offrire una partecipazione informata e incisiva al processo decisionale stiamo potenziando le nostre capacità di analisi e l'organizzazione interna.

Dopo la conclusione dell'esercizio di valutazione approfondita sui bilanci delle principali banche dell'area dell'euro, del quale abbiamo dato ampia evidenza nel Rapporto sulla stabilità finanziaria dello scorso novembre, l'attività di vigilanza si è concentrata su due

aspetti: la programmazione annuale delle attività di supervisione sulle banche significative, terminata di recente; il processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP), mediante il quale, come in passato e in coerenza con le regole di “secondo pilastro” previste dagli accordi di Basilea, le autorità di vigilanza possono chiedere presidi patrimoniali ulteriori rispetto ai requisiti minimi, laddove la situazione delle banche ne evidenzia la necessità.

Nella quantificazione dei presidi di capitale vanno contemplate diverse esigenze: garantire regole certe relativamente ai criteri sottostanti, in modo da consentire alle banche un’adeguata pianificazione; assicurare che le dotazioni patrimoniali proteggano il singolo intermediario dalle proprie vulnerabilità e rassicurino i mercati sulla solidità delle banche dell’area; valutare con attenzione gli effetti macroeconomici che ulteriori richieste di capitale potrebbero avere sull’offerta complessiva di credito all’economia, anche tenendo conto dei progressi già conseguiti dalle banche sul fronte patrimoniale e dell’attuale fase ciclica. Queste esigenze si compongono nella discussione all’interno del Consiglio di vigilanza e nelle decisioni del Consiglio direttivo della BCE.

Nel primo esercizio SREP le richieste patrimoniali di “secondo pilastro” si sono basate in gran parte sui risultati dell’esercizio di valutazione approfondita; nel mese di febbraio gli obiettivi prudenziali sono stati comunicati alle banche, che dovranno adeguarvisi entro luglio. I piani presentati dalle banche sono in linea con tali obiettivi.

Le altre priorità individuate nel programma di vigilanza riguardano l’analisi della sostenibilità dei modelli di business, l’adeguatezza degli assetti di governo aziendale e l’aggiornamento del manuale di vigilanza, in particolare nella parte dedicata alla conduzione dello SREP. Sono altresì in corso l’esame delle discrezionalità nazionali applicate nelle diverse giurisdizioni con l’entrata in vigore delle nuove norme sul capitale e l’analisi delle modalità di calcolo degli attivi ponderati per il rischio da parte delle banche che utilizzano modelli interni, modalità che determinano una elevata variabilità dei requisiti patrimoniali tra banche. Riteniamo quest’ultimo progetto di particolare importanza; l’obiettivo è quello di ridurre al minimo la parte di variabilità non spiegata dall’effettiva rischiosità delle controparti.

La gestione delle crisi bancarie

La creazione del Meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism*, SRM) rappresenta un ulteriore, essenziale tassello nel processo di costruzione dell’Unione bancaria. Ad esso sono affidate sia le attività di pianificazione (la predisposizione dei cosiddetti piani di risoluzione) – dirette a individuare, ex ante, le modalità con cui la crisi di ciascuna banca può essere gestita – sia le attività di vera e propria gestione delle crisi, nel caso in cui si manifestino. È inoltre previsto un Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund*, SRF) destinato a partecipare al finanziamento degli interventi di

risoluzione; il Fondo è alimentato da contributi, progressivamente mutualizzati, versati dalle banche dei paesi partecipanti.

Il Meccanismo sarà pienamente operativo dal 1° gennaio 2016. Le attività preparatorie sono state avviate: il Comitato unico per la risoluzione (*Single Resolution Board*, SRB), al quale partecipano i rappresentanti delle autorità di risoluzione nazionali, è stato costituito; nel corso dei prossimi mesi sarà avviata la predisposizione dei piani di risoluzione, un compito che il regolamento istitutivo del Meccanismo prevede, infatti, già per quest'anno; si stanno definendo le modalità operative concrete.

Anche il Meccanismo di risoluzione, come quello di vigilanza, è basato su una ripartizione di competenze fra l'autorità europea – il SRB – e quelle nazionali, in relazione alla tipologia degli intermediari. Il SRB avrà il compito di gestire le procedure di risoluzione delle banche qualificate come significative ai sensi del regolamento SSM e dei gruppi transfrontalieri; stabilirà la strategia di risoluzione e gli strumenti da utilizzare in concreto per gestire la crisi di questi intermediari; in questo ambito, le autorità nazionali svolgeranno un ruolo istruttorio e cureranno l'attuazione del programma di risoluzione.

La decisione di avviare la risoluzione e la scelta degli strumenti da utilizzare sono di competenza del SRB, che dovrà sottoporre alla Commissione europea il programma di risoluzione. Quest'ultima può approvare le proposte del SRB oppure chiedere modifiche del programma di risoluzione; ove le modifiche riguardino due aspetti specifici – l'uso del Fondo di risoluzione e la presenza dell'interesse pubblico – la Commissione dovrà necessariamente interessare il Consiglio europeo, che sarà chiamato ad approvare o rigettare la proposta del SRB.

Il coinvolgimento della Commissione e del Consiglio, in quanto istituzioni dell'Unione, tiene conto degli ineliminabili aspetti discrezionali delle scelte che riguardano la risoluzione; il loro ruolo è tuttavia limitato all'approvazione delle proposte che provengono dal SRB; se tali proposte non vengono accolte, dovrà essere lo stesso SRB a individuare una nuova soluzione sulla base delle ragioni esposte dalle due istituzioni.

Il SRM rappresenta un passo ulteriore rispetto alla semplice armonizzazione prevista dalla direttiva in materia di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD). Obiettivo dell'accentramento delle funzioni di gestione delle crisi previsto dal SRM è garantire omogeneità nella definizione delle politiche di risoluzione delle banche dell'area; una gestione unitaria della crisi dei grandi gruppi bancari a operatività

transfrontaliera consentirà inoltre di superare le possibili sovrapposizioni o inefficienze connesse con l'intervento di molteplici autorità. Per l'efficacia dell'azione di risoluzione sarà necessario evitare che la complessa struttura decisionale, che comunque caratterizza l'SRM, ne rallenti i tempi delle decisioni.

Per rendere possibile la risoluzione di intermediari molto grandi e complessi sarà necessario dotare il Fondo di risoluzione unico di un adeguato *backstop* pubblico europeo, attivabile in breve tempo. Le risorse comuni eventualmente anticipate al Fondo dovranno essere comunque recuperate ex post a carico degli intermediari, coerentemente con un quadro normativo che ha l'obiettivo di attribuire al settore privato l'onere di sostenere i costi delle crisi.

Il SRM avrà a disposizione gli strumenti di risoluzione, alcuni dei quali innovativi, previsti dalla BRRD. Sarà possibile procedere al trasferimento dei rapporti della banca in crisi a terzi acquirenti o a veicoli appositamente costituiti dalle autorità, che potranno gestire temporaneamente tali rapporti in modo da preservare la continuità delle funzioni essenziali dell'intermediario (è il caso di una *bridge bank*) oppure acquisire le attività deteriorate dell'intermediario da sottoporre a procedure di realizzo e recupero (*bad bank*). Altri strumenti, utilizzabili in una fase preventiva, come le procedure di amministrazione straordinaria, già ampiamente sperimentati nel nostro ordinamento, sono ora riconosciuti e valorizzati dal nuovo quadro regolamentare europeo.

Tra i nuovi principi stabiliti dalle regole europee sulla risoluzione quello certamente più innovativo è rappresentato dal *bail-in*, che prevede di mettere a carico degli azionisti e dei creditori dell'intermediario le perdite emerse a seguito della crisi, prima di ogni eventuale sostegno pubblico che potrà avvenire solo in casi estremi. Il passaggio da un mondo caratterizzato da un sostegno pubblico implicito a uno in cui sono in primo luogo gli azionisti e i creditori a sopportare le perdite limita gli oneri potenzialmente a carico della collettività.

L'approccio adottato dalla BRRD prevede il potere di assoggettare a *bail-in* tutte le passività diverse da quelle espressamente escluse (essenzialmente i depositi protetti, le passività garantite da attivi emessi dalla stessa banca, i prestiti interbancari con scadenza originaria inferiore a sette giorni). In questo nuovo regime occorrerà evitare che si verifichino effetti indesiderati sulla stabilità finanziaria.

Il *bail-in* potrà influire sui costi e sulle modalità di raccolta delle banche; la stessa struttura del passivo andrà modificata per assicurare che l'ammontare di passività

potenzialmente oggetto di *bail-in* sia sufficiente ad assorbire le eventuali perdite, secondo quanto richiesto dalle regole e dalle prassi di risoluzione europee.

Il ruolo delle autorità di risoluzione diventa particolarmente delicato. Da un lato esse sono chiamate a far sì che la composizione delle passività delle banche sia idonea ad assicurare le risorse necessarie per assorbire le perdite e ricapitalizzare l'ente risultante dalla risoluzione. Dall'altro, viene loro richiesto di delineare il perimetro delle passività assoggettabili a bail-in nella definizione del piano di risoluzione, tenuto conto dell'esigenza di assicurare che le passività incluse possano effettivamente e credibilmente assorbire le perdite.

Le banche dovranno, inoltre, adottare un approccio nei confronti della clientela coerente con il cambiamento fondamentale apportato dalle nuove regole, che non consentono d'ora in poi il salvataggio di una banca senza un sacrificio significativo da parte dei suoi creditori. La clientela, specie quella meno in grado di selezionare correttamente i rischi, va resa pienamente consapevole del fatto che potrebbe dover contribuire al risanamento di una banca anche nel caso in cui investa in strumenti finanziari diversi dalle azioni, il che fa venir meno la certezza del mantenimento del valore del capitale investito fino ad ora radicata nella consapevolezza dell'investitore.

Le misure strutturali sull'attività delle banche e la Capital Market Union

A seguito della crisi, si è tornati a discutere sulla necessità di introdurre forme di separazione fra l'attività bancaria di tipo tradizionale (quella di banca commerciale) e le attività di investimento (*investment banking*), in particolare quando svolte direttamente dagli intermediari, non per conto dei loro clienti.

A gennaio dello scorso anno la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento in materia, che si applicherebbe alle maggiori banche europee e agli intermediari che presentano un volume significativo di attività di negoziazione (il cosiddetto *trading book*).

La proposta della Commissione prevede il divieto per le banche di svolgere attività di negoziazione in conto proprio (proprietary trading) e di investire in fondi speculativi (hedge funds) e l'obbligo di separare le attività diverse da quelle tradizionali in un'entità distinta, la trading entity. Sono previste alcune eccezioni, tra le quali l'operatività in titoli di Stato. L'obbligo di separazione non è automatico; deriva da una valutazione dell'autorità di vigilanza. Per garantire un'effettiva separazione sono previste regole stringenti in materia di articolazione organizzativa dei gruppi, partecipazioni detenibili, composizione dei consigli di amministrazione; l'obiettivo è rendere le due componenti (la banca tradizionale e la trading entity) completamente autonome sotto i piani giuridico, economico e operativo.

L'iniziativa della Commissione condivide gli obiettivi di iniziative analoghe già adottate in alcune giurisdizioni (anche europee), sebbene le soluzioni di fatto individuate per il loro perseguimento siano diverse. È importante sottolineare, tuttavia, che le misure già approvate in alcuni paesi sono rimaste in gran parte sulla carta: la legislazione secondaria per renderle operative, infatti, non è stata ancora approvata, anche a causa delle difficoltà nel delimitare concretamente le attività oggetto di divieto o di restrizione. Basti pensare alla complessità nell'individuare con precisione la demarcazione tra attività di *market-making* – a cui è associato l'interesse pubblico per la liquidità dei mercati, necessaria per sostenerne gli scambi – e quella di *proprietary trading*, che ha invece una natura intrinsecamente speculativa.

Gli Stati Uniti si sono mossi per primi per reintrodurre misure simili a quelle in vigore nel passato (erano state attuate per la prima volta con il Glass-Steagall Act negli anni trenta, per poi essere abolite negli anni novanta). Il Dodd-Frank Act, infatti, ha sancito il divieto per gli istituti che svolgono attività di banca commerciale di condurre operazioni di proprietary trading (con la cosiddetta Volcker rule). L'attuazione degli elementi fondamentali della legge è stata più volte posticipata; al momento è prevista per il 2017.

Le misure di natura strutturale introdotte in alcuni ordinamenti europei (Regno Unito, Francia, Germania e Belgio) richiederanno alle banche di separare le attività di investimento dall'attività bancaria tradizionale; anche in questi paesi esse non sono state ancora attuate. Pur condividendo lo stesso obiettivo, le misure risultano diverse le une dalle altre per approccio regolamentare, ambito di applicazione e severità della separazione imposta. Nessuna, in ogni caso, introduce il divieto di svolgere attività di proprietary trading previsto nell'iniziale proposta di regolamento della Commissione europea.

Sulla proposta della Commissione europea è attualmente in corso il processo di co-decisione presso il Consiglio. Di recente la presidenza lettone ha presentato una proposta di compromesso, che modifica in misura sostanziale quella originaria al fine di raggiungere un accordo tra gli Stati membri.

Il testo di compromesso prevede l'obbligo di separazione delle attività di proprietary trading, che devono essere concentrate presso una trading entity (non più il divieto di svolgerle, quindi); è eliminato anche il divieto di investire in fondi speculativi. La separazione delle altre attività di negoziazione sarebbe subordinata a una valutazione dell'autorità, per verificare che il loro svolgimento non determini l'assunzione di rischi eccessivi da parte della banca retail. Sono confermati i vincoli organizzativi per la separazione delle due entità, ma è consentito alla banca retail di controllare la trading entity.

Le autorità di risoluzione avranno il potere di chiedere, in casi particolari, modifiche agli assetti strutturali e organizzativi dei gruppi bancari, anche attraverso la separazione o la dismissione di attività e rami d'azienda, se in assenza di queste misure vi fossero gravi ostacoli alla possibilità di risolverne una crisi in modo ordinato.

L'introduzione di misure strutturali in via ordinaria rappresenterebbe un cambiamento significativo nell'approccio alla regolamentazione bancaria, tradizionalmente neutrale rispetto agli assetti organizzativi e operativi delle banche. L'esperienza degli anni recenti, in particolare quella degli Stati Uniti, mostra come la crisi abbia colpito innanzitutto proprio le banche specializzate nelle attività di investimento e non solo quelle universali che svolgevano entrambe le attività. È quindi necessario proseguire in un'attenta analisi dei costi e dei benefici connessi con queste misure. Dalla crisi finanziaria discende comunque un insegnamento cruciale: la vigilanza, in particolare sui grandi gruppi finanziari, non può essere condiscendente e "leggera".

In una fase caratterizzata dall'inasprimento delle regole applicabili alle banche, lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al credito renderebbe il settore produttivo meno fragile. In questa direzione vanno le iniziative della Commissione europea, contenute nel libro verde sulla *Capital Market Union* recentemente pubblicato², che intendono realizzare, entro il 2019, un mercato europeo dei capitali più ampio e diversificato. Per realizzarlo bisognerà anche porsi, almeno in prospettiva, obiettivi ambiziosi riguardo all'armonizzazione di norme societarie, fallimentari e fiscali.

Rientrano tra le misure previste dal libro verde la rivitalizzazione del mercato delle cartolarizzazioni di prodotti finanziari semplici, trasparenti e di agevole valutazione, la facilitazione della negoziazione transfrontaliera di titoli, la definizione di standard comuni per i collocamenti privati di alcune tipologie di passività delle imprese e altre misure più specifiche rivolte al miglioramento delle condizioni di accesso al mercato dei capitali per le piccole e medie imprese (PMI), che più hanno sofferto dei contraccolpi della crisi finanziaria.

L'accesso al mercato dei capitali, specialmente per le PMI, per le start-up e per le società ad alto potenziale di sviluppo resta oneroso anche per la presenza di barriere informative. Il libro verde suggerisce di incoraggiare le banche, che di norma provvedono al primo collegamento di tali aziende con il mercato dei capitali, a dare supporto alle PMI nello sviluppo di nuove forme di finanziamento.

L'arricchimento e la diversificazione delle fonti di finanziamento sono necessari in un contesto in cui le riforme regolamentari attuate in risposta alla crisi finanziaria chiedono alle banche di operare con una leva finanziaria più contenuta; nella transizione al nuovo regime l'innalzamento dei requisiti patrimoniali e di liquidità tende a frenare la crescita dei prestiti. Dallo sviluppo dei mercati finanziari conseguono benefici: per le imprese, che potranno irrobustire la propria struttura finanziaria; per le banche, che, pur rimanendo fondamentali per

² Commissione Europea, *Building a Capital Market Union*, Green Paper, COM (2015), febbraio 2015.

il finanziamento delle piccole e medie imprese, potranno accompagnarle verso il mercato diversificando le proprie fonti di ricavo. In tale contesto, è necessario che le riforme nella finanza siano guidate dall'obiettivo ultimo di garantire una adeguata capacità di sostenere lo sviluppo dell'economia.

Il recepimento delle norme europee in Italia

La risposta regolamentare alla crisi finanziaria è stata intensa; ha riguardato la disciplina degli intermediari, dei mercati, degli investitori. Agli obiettivi tradizionali della vigilanza micro-prudenziale se ne sono aggiunti altri, che necessitano di nuovi poteri e di strumenti efficaci. Le regole europee sull'attività bancaria, inoltre, sono state riviste a più riprese, con ritmi serrati e scadenze ravvicinate per la loro attuazione negli ordinamenti nazionali. Nei prossimi mesi si prospettano nuove, importanti iniziative regolamentari europee sul fronte della *Capital Market Union*.

L'intento – pienamente condivisibile – è quello di raggiungere un livello di armonizzazione molto più elevato rispetto al passato: in alcuni casi con regolamenti europei, direttamente applicabili negli Stati membri; in altri con direttive dal contenuto spesso molto dettagliato, ancorché soggette a recepimento nei singoli ordinamenti nazionali. A restringere ulteriormente i margini di discrezionalità degli Stati membri vi sono, inoltre, gli atti delegati della Commissione europea, nonché le norme tecniche e le linee guide dell'Autorità bancaria europea (EBA). Regole comuni costituiscono anche la base su cui operano, nell'area dell'euro, i Meccanismi unici di vigilanza e di risoluzione.

Mi soffermo brevemente su alcune aree in cui l'attuazione delle disposizioni europee è in ritardo: il recepimento della direttiva CRD IV; l'adeguamento del Testo unico bancario al Meccanismo di supervisione unico; l'attuazione della BRRD; la costituzione dell'Autorità macroprudenziale italiana.

Il recepimento della direttiva CRD IV. – La direttiva CRD IV avrebbe dovuto essere recepita entro il 1° gennaio 2014 per attuare, insieme al connesso regolamento CRR già in vigore dalla stessa data, la riforma della disciplina prudenziale elaborata in risposta alla crisi.

Solo in queste settimane, dopo il rilascio dei pareri delle Commissioni parlamentari, si stanno concludendo i lavori per l'emanazione del decreto legislativo che contiene le modifiche ai Testi unici bancario e della finanza. Una volta emanato il decreto legislativo, il recepimento della direttiva non sarà comunque completo: su alcuni – ancorché limitati – ambiti sono infatti previsti decreti di attuazione di competenza del Ministero dell'economia.

Il ritardo ha ripercussioni rilevanti: le lacune più importanti riguardano i poteri d'intervento e sanzionatori di cui la Banca d'Italia dispone.

Ricorre innanzitutto un'ingiustificata asimmetria con riguardo al potere di rimuovere gli esponenti aziendali (cosiddetto *removal*) allorquando la loro permanenza in carica sia di pregiudizio alla sana e prudente gestione dell'intermediario: la BCE può già esercitare questo potere nei confronti delle banche maggiori; la Banca d'Italia non ne dispone ancora per le altre.

Inoltre, in mancanza della legge di recepimento della direttiva, non può essere applicato il nuovo sistema sanzionatorio richiesto dalla CRD IV: esso è disegnato per rafforzare la capacità deterrente e repressiva dell'azione di vigilanza; contempla sanzioni non solo alle persone fisiche ma anche agli intermediari; prevede importi delle sanzioni più elevati e un novero più ampio di misure.

L'adeguamento del Testo unico bancario al Meccanismo di supervisione unico. – La seconda area di ritardo riguarda le modifiche al Testo unico bancario necessarie per tenere conto della ripartizione dei compiti tra autorità nazionali e BCE introdotta con il SSM. Sebbene si tratti di un adeguamento di natura esclusivamente tecnica, dato che il regolamento europeo che ha costituito il SSM è direttamente applicabile, appare comunque necessario per assicurare – anche ai cittadini – norme chiare, che individuino in modo univoco le autorità competenti ed evitino dubbi interpretativi. È auspicabile che si proceda con celerità all'approvazione della delega prevista nel disegno di legge di delegazione europea 2014, al momento all'esame del Senato.

L'attuazione della BRRD. – Lo stesso disegno di legge contiene anche la delega per l'attuazione della direttiva BRRD, il cui termine di recepimento è scaduto il 31 dicembre scorso. Il ritardo nell'attuazione impedisce all'Italia di applicare la nuova disciplina europea. L'indisponibilità dei nuovi strumenti di risoluzione potrebbe rendere problematica la gestione di eventuali dissesti con le procedure vigenti.

Per molti anni la disciplina speciale prevista dal Testo unico bancario per la gestione delle crisi delle banche ha consentito di far fronte alle situazioni di difficoltà degli intermediari di minore dimensione – limitando i rischi per la stabilità finanziaria e il sacrificio dei diritti dei creditori – anche grazie all'intervento dei fondi di garanzia dei depositi (*Deposit Guarantee Schemes*, DGS). L'utilizzo dei fondi di garanzia dei depositi in funzione alternativa alla liquidazione o in un'ottica preventiva è un'opzione prevista dalle nuove regole europee, nel rispetto del principio del minor costo in relazione a quello associato al rimborso

dei depositanti. L'intervento dei DGS con modalità alternative al rimborso dei depositi o in forme preventive, tuttavia, sarà influenzato dal principio introdotto dalla BRRD della *depositor preference*, che potrà modificare i calcoli di convenienza del sistema di garanzia, in quanto offre al DGS che si surroga nei diritti dei depositanti rimborsati un trattamento preferenziale rispetto a tutti gli altri creditori.

Presso l'EBA e il SRB sono già in corso lavori connessi con l'attuazione della BRRD e del SRM, che prevedono il coinvolgimento delle autorità nazionali di risoluzione, già stabilite nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea. Una rapida approvazione della delega all'esame delle Camere che identifica nella Banca d'Italia l'autorità di risoluzione è necessaria per partecipare pienamente a questi lavori. La necessità di provvedere in tal senso è stata di recente riconosciuta nel parere reso dalla Commissione Finanze della Camera sullo schema di decreto legislativo di recepimento della CRD IV.

La costituzione dell'Autorità macroprudenziale italiana. – Mancano, infine, iniziative legislative volte a costituire o individuare un'Autorità nazionale macroprudenziale. Ciò è richiesto da una raccomandazione del Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board*, ESRB) del 2011, che avrebbe dovuto essere recepita entro la metà del 2013. Benché in Italia il mandato delle Autorità di vigilanza sui singoli comparti del settore finanziario comprenda anche una dimensione macroprudenziale, manca un'autorità o un comitato con poteri di coordinamento e intervento su tutte le componenti del sistema. Ciò potrebbe ostacolare la capacità di presidiare adeguatamente, anche nel nuovo contesto dell'Unione bancaria, eventuali rischi sistemici.

Negli scorsi due anni la Banca d'Italia ha esaminato, assieme al Ministero dell'economia e delle finanze e alle altre autorità di settore, un'ipotesi di intervento legislativo, lungo le linee suggerite dall'ESRB, incentrata sulla costituzione di un Comitato composto dalle autorità interessate e presieduto dal Governatore della Banca d'Italia; la soluzione del Comitato rispetta l'architettura nazionale della vigilanza sul sistema finanziario in quanto coniuga le esigenze di coordinamento e raccordo con quelle di autonomia delle autorità.

Soprattutto in questa delicata fase di transizione verso il nuovo assetto delle regole e dei controlli, sarebbe stato essenziale che il recepimento delle direttive fosse stato effettuato per tempo. Solo così gli intermediari e gli operatori di mercato possono comprendere appieno il nuovo quadro normativo, valutarne gli impatti sulla propria operatività, pianificare eventuali

interventi correttivi. Solo così le autorità di vigilanza possono essere in grado di esercitare senza ritardi i nuovi compiti e utilizzare gli strumenti che il legislatore europeo ha loro attribuito.

Purtroppo, lunghi tempi per la trasposizione delle regole europee nell'ordinamento nazionale ostacolano l'impegno e la partecipazione attiva del nostro paese al processo di integrazione finanziaria europea; possono incidere sulla stessa credibilità della nostra azione, soprattutto ora che il confronto con gli altri sistemi europei diventa serrato; spesso espongono il Paese a procedure di infrazione. In futuro, un maggior coinvolgimento degli organi istituzionali fin dalla fase di negoziazione potrebbe contribuire ad attenuare questi problemi e a meglio considerare le specificità del sistema finanziario italiano.



BANCA CENTRALE EUROPEA
VIGILANZA BANCARIA

**Scambio di opinioni su temi di vigilanza
con la Commissione Finanze e Tesoro
del Senato della Repubblica italiana**

Ignazio Angeloni

Membro del Consiglio di vigilanza della BCE

Roma, 23 giugno 2015

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

è un onore per me essere qui oggi per essere ascoltato da questa Commissione. Il Meccanismo di vigilanza unico (MVU) ha assunto le proprie funzioni lo scorso novembre, dopo una preparazione durata poco più di due anni. Della preparazione ha fatto parte anche una valutazione approfondita delle banche che sarebbero state vigilate direttamente dalla BCE. Nel mio intervento descriverò brevemente l'assetto della nuova vigilanza e i risultati di quella valutazione; illustrerò poi alcune priorità immediate della nuova vigilanza, per poi concludere con alcune riflessioni sul tema più ampio della riforma del sistema finanziario. Infine, sarò lieto di rispondere alle vostre domande.

Desidero precisare che queste considerazioni, benché espresse a titolo personale, rispecchiano posizioni ampiamente condivise in seno al Consiglio di vigilanza della BCE, di cui faccio parte.

Assetto dell'MVU

Il regolamento istitutivo dell'MVU¹ specifica, all'articolo 1, che il suo obiettivo è contribuire “alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro”. Ciò richiede che la BCE applichi standard di vigilanza elevati e coerenti per tutte le banche e in tutti gli Stati membri partecipanti (19 allo stadio attuale, gli stessi che hanno adottato l'euro). Nella definizione della BCE, la stabilità finanziaria è una condizione nella quale il risparmio è efficacemente indirizzato verso il finanziamento di investimenti produttivi. Il fine ultimo, quindi, è il buon funzionamento dell'economia reale. Il regolamento indica anche una finalità più specifica: quella di contribuire ad allentare il legame tra bilanci pubblici e sistemi bancari nazionali, un nesso che è stato causa di ripetuti episodi di instabilità finanziaria in Europa negli ultimi anni.

Costituire l'MVU in così breve tempo è stata una sfida senza precedenti, superata con il sostegno delle strutture della BCE. Il lavoro si è articolato in tre filoni. Si è trattato anzitutto di definire il sistema decisionale e la prassi operativa della nuova autorità. Il primo ha al centro il Consiglio di vigilanza, fulcro del meccanismo decisionale dell'MVU. Esso comprende un rappresentante per ogni autorità nazionale di vigilanza e quattro rappresentanti della BCE – io sono tra quelli – oltre a un Presidente e un Vicepresidente. Il Consiglio di vigilanza è stato dotato di un insieme di

¹ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

norme che ne regolano il funzionamento (regolamento interno e regolamento quadro), ivi compresi i rapporti con il Consiglio direttivo e altre strutture della BCE. In parallelo, è stato impostato il “modello di vigilanza”, ossia la metodologia da seguire nella regolare attività di vigilanza; essa raccoglie, in una sintesi coerente, elementi tratti delle migliori prassi delle autorità nazionali dei paesi aderenti. Il modello è illustrato nel Manuale di vigilanza, utilizzato quest’anno per la prima volta nella conduzione del ciclo annuale di vigilanza per il 2015.

Il secondo filone è consistito nella creazione delle strutture di vigilanza: personale e apparato organizzativo. La BCE ha assunto più di 1.000 nuovi dipendenti, eterogenei per nazionalità, età e genere e con diversi percorsi professionali alle spalle. Circa 800 svolgono mansioni di vigilanza, mentre i restanti offrono servizi di supporto principalmente in ambito statistico, legale e informatico. Il personale della BCE addetto alla vigilanza è ripartito fra quattro direzioni generali, più un Segretariato che segue l’attività del Consiglio. Due di queste aree esercitano la vigilanza diretta sui 123 gruppi bancari “significativi”, ossia vigilati direttamente dalla BCE; la terza si occupa di coordinare le autorità nazionali che vigilano direttamente gli enti creditizi “meno significativi” (su cui la BCE conduce la vigilanza indiretta, attraverso le autorità nazionali); la quarta fornisce consulenza tecnica alle altre aree operative, garantendo l’unicità dell’approccio di vigilanza e la sua coerenza orizzontale.

Infine, il terzo filone di lavoro era costituito dalla valutazione approfondita, su cui tornerò a breve.

Il processo decisionale dell’MVU è conforme ai requisiti del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che individua nel Consiglio direttivo il solo organo decisionale di ultima istanza della BCE. Nella pratica, tutte le decisioni vengono predisposte e approvate dal Consiglio di vigilanza,

che le sottopone poi al Consiglio direttivo con una procedura di tipo silenzio-assenso: il testo approvato dal Consiglio di vigilanza si considera adottato se il Consiglio direttivo non solleva obiezioni, in genere entro due settimane. In caso di emergenza, i tempi possono essere accorciati.

La normativa conferisce alla BCE un elevato grado di indipendenza nell'esercizio delle funzioni di vigilanza. Il regolamento sull'MVU fissa anche un "principio di separazione", il quale assicura che vigilanza e politica monetaria non interferiscano l'una con l'altra. All'indipendenza si accompagna la responsabilità democratica, esercitata in primo luogo nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio. Ciò non esclude, come dimostra l'incontro odierno, obblighi anche nei confronti dei parlamenti nazionali, i cui membri possono sottoporre interrogazioni scritte e invitare gli esponenti del Consiglio di vigilanza per uno scambio di opinioni sulla vigilanza degli enti creditizi.

La cooperazione tra la BCE e le "autorità nazionali competenti" o ANC – per usare il termine giuridico – si articola su tre livelli. Il primo livello, come spiegavo, è rappresentato dal Consiglio di vigilanza. In aggiunta, per ogni gruppo bancario significativo è stato istituito un "gruppo di vigilanza congiunto" o GVC che si occupa delle attività ordinarie (analisi dei rischi, convalida dei modelli di rischio, definizione dei requisiti prudenziali nell'ambito del secondo pilastro e altro ancora). Ogni GVC ha un coordinatore, scelto tra il personale della BCE e di regola proveniente da un paese diverso da quello in cui ha sede l'intermediario. Ad esempio, il GVC responsabile di Unicredit è guidato da un esperto di vigilanza francese, quello assegnato a BNP Paribas da un italiano. Gli altri membri del GVC sono perlopiù funzionari delle autorità di vigilanza del paese di costituzione della banca. Circa il 75% dei membri dei GVC è

formato da personale delle ANC. Questo assetto organizzativo contempera l'esigenza di una visione centrale e l'assenza di parzialità nazionali con quella di valorizzare l'esperienza e le competenze delle autorità di vigilanza nazionali. La vigilanza sugli enti creditizi meno significativi spetta per gran parte alle ANC. La BCE svolge un ruolo di supervisione su queste autorità e contribuisce all'armonizzazione delle prassi di vigilanza per tutte le banche, ancora una volta in base a una metodologia unica.

La valutazione approfondita

La valutazione approfondita è stata condotta in stretta collaborazione con l'Autorità bancaria europea (ABE) su 130 gruppi bancari, pari a circa l'85% del settore bancario dell'area dell'euro. È consistita in un esame della qualità degli attivi (asset quality review, AQR) e in una prova di stress. Le due componenti sono state poi integrate tra loro per quantificare il capitale necessario a soddisfare determinati requisiti prudenziali. L'AQR prevedeva un'analisi basata sul rischio delle principali componenti degli attivi bancari. La prova di stress, invece, ha misurato la sensibilità dei bilanci bancari rispetto a due scenari macroeconomici alternativi, uno di base e uno avverso.

Sebbene l'AQR si sia concentrata principalmente sulle esposizioni creditizie, un apposito filone di lavoro è stato dedicato alle posizioni sui mercati finanziari. Inoltre, sono stati rivisti gli aggiustamenti della valutazione del credito (credit valuation adjustment) sui derivati. Con la prova di stress si è svolto anche un esame dettagliato delle esposizioni al rischio di credito e di mercato che ha richiesto alle banche di effettuare una rivalutazione complessiva dei portafogli di negoziazione.

Va sottolineato che la valutazione approfondita è stata condotta sulla base della legislazione bancaria in vigore, che era, ed è ancora, armonizzata solo in parte. Tornerò dopo sulle azioni intraprese dalla BCE per promuovere l'armonizzazione regolamentare. Peraltro, la BCE ha compiuto tutti gli sforzi possibili per assicurare la trasparenza e la comparabilità dell'esercizio tra banche e tra paesi. In particolare, attraverso l'AQR si è pervenuti a una definizione armonizzata delle esposizioni creditizie deteriorate (non-performing exposures, NPE). L'impatto complessivo della valutazione approfondita, considerando sia l'AQR sia le proiezioni dello scenario avverso della prova di stress, sul capitale disponibile aggregato delle banche è pari a 262,7 miliardi di euro, di cui 49 miliardi in Francia, 46 in Germania e 47 in Italia. Per effetto dell'AQR la stima delle esposizioni deteriorate è stata corretta al rialzo per 136 miliardi di euro, ossia del 18%.

L'adeguatezza patrimoniale per ogni singola banca è stata misurata rispetto a una soglia di riferimento dell'8% (rapporto tra il CET1 e le attività ponderate per il rischio); la soglia scendeva al 5,5% nello scenario avverso della prova di stress. Le carenze patrimoniali, quindi, non dipendevano solo dall'impatto dell'esercizio sul capitale, ma anche dai margini patrimoniali che singole banche avevano rispetto alla soglia di riferimento. Nel complesso è stato individuato un fabbisogno di 24,6 miliardi di euro per 25 banche, di cui 9,7 miliardi in 9 banche italiane. Alcune di queste avevano già colmato le carenze nel corso del 2014, prima che fossero annunciati i risultati della valutazione approfondita. Interventi aggiuntivi di rafforzamento patrimoniale sono stati richiesti a 13 banche, per un ammontare totale di 9,5 miliardi di euro (di cui 3,3 miliardi a 4 banche italiane).

Per la copertura delle carenze da parte degli intermediari è stato fissato un termine di sei o nove mesi (quest'ultimo per lo scenario avverso). Ad oggi, la maggior parte delle banche ha completato gli interventi di ricapitalizzazione. Ci si attende che le banche restanti attuino i piani di rafforzamento patrimoniale entro i termini previsti.

Nelle migliori prassi internazionali di vigilanza, le prove di stress svolgono un ruolo importante. La BCE intende continuare a servirsene, sia collaborando agli esercizi periodici coordinati dall'Autorità bancaria europea sia conducendone di propri per fini interni. L'esercizio compiuto lo scorso anno costituisce, anche da questo punto di vista, un'esperienza di grande valore.

La valutazione del 2014 si è incentrata su due fattori specifici, ancorché fondamentali, della rischiosità delle banche: la qualità degli attivi e la sensibilità agli shock. Altri fattori rilevanti nel determinare la solidità e il rischio delle banche, come la redditività, la sostenibilità del modello operativo, la qualità del processo decisionale e l'efficacia dei controlli interni, non sono stati esaminati direttamente. Nel 2014 questi elementi ricadevano ancora nella competenza delle autorità nazionali. Da quest'anno essi sono elementi centrali dell'attività di vigilanza corrente della BCE.

Priorità dell'MVU per il 2015

Il fulcro della regolare attività di vigilanza della BCE è costituito dal "processo di revisione e valutazione prudenziale" (supervisory review and evaluation process, SREP) condotto su base annua. Nell'ambito dello SREP, la BCE valuta tutti i fattori di rischio, mettendoli in relazione con quei requisiti prudenziali, ad esempio il capitale, la liquidità e i limiti alle esposizioni, necessari alla sicurezza e alla solidità delle banche. I

GVC eseguono lo SREP per gli enti significativi di loro competenza utilizzando una metodologia comune che coniuga una serie di informazioni quantitative e qualitative. Vengono considerati anche elementi di natura macro-prudenziale, cioè afferenti i potenziali rischi sistemici generati dall'interazione tra banche e sistema economico più in generale.

L'analisi SREP per il 2015 procede speditamente e la conclusione è prevista per la fine dell'anno.

Opzioni e discrezionalità nazionali

Un'altra importante attività in corso quest'anno è costituita dall'elaborazione di una politica della BCE per l'esercizio delle opzioni e delle discrezionalità nazionali nell'ambito della normativa bancaria europea.

La legislazione bancaria dell'Unione europea – direttiva² e regolamento³ sui requisiti patrimoniali – conferisce agli Stati membri ampia discrezionalità su come applicare una vasta gamma di norme. Il legislatore aveva concesso questa flessibilità, da un lato, per facilitare la transizione a un nuovo regime regolamentare, dall'altro, per lasciare spazio ad approcci di vigilanza differenti, quando ancora non si pensava ad un'autorità di vigilanza unica europea. Questi poteri discrezionali, esercitati dagli Stati membri fino allo scorso anno, danno adito oggi a significative differenze tra paesi, ad esempio nelle norme sulla quantificazione del capitale, sulle riserve di liquidità o sul trattamento dei

² Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e delle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (CRD IV).

³ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (CRR).

grandi rischi, che hanno un'importanza fondamentale in un'ottica prudenziale.

Tenuto conto di ciò, la BCE, in stretto raccordo con l'Autorità bancaria europea, ha avviato un progetto che coinvolge tutte le autorità nazionali competenti degli Stati partecipanti dell'MVU per identificare, valutare e, ove possibile, risolvere le asimmetrie di trattamento. Sono state individuate nel complesso più di 150 opzioni e discrezionalità nazionali; la maggior parte rientra tra le prerogative delle autorità di vigilanza (le altre sono esercitate dagli Stati membri tramite la legislazione nazionale). Ci si propone di creare un quadro di riferimento coerente per la gestione delle opzioni e discrezionalità che rientrano ora tra le competenze della BCE. Il fine ultimo è convergere ulteriormente verso più elevati standard prudenziali, in linea con la regolamentazione internazionale, garantendo inoltre certezza e stabilità regolamentare per banche, investitori e autorità di vigilanza.

Come già menzionato, un numero più esiguo di opzioni e discrezionalità è racchiuso nella normativa nazionale, su cui l'MVU non ha potere. Sono certo che anche i parlamenti nazionali condividono gli obiettivi più generali dell'efficacia e della coerenza dell'azione di vigilanza. Spero quindi che sia Voi sia i Vostri colleghi in altri paesi seguitate da vicino l'operato della BCE in tale ambito e consideriate, in una fase successiva, la possibilità di un adeguamento della normativa nazionale laddove necessario in funzione di tali obiettivi.

Monitorare qualità del capitale e liquidità: le esposizioni deteriorate

Anche se in generale le banche europee hanno aumentato quantità e qualità del capitale nel 2014, molte soffrono ancora di elevati livelli di esposizioni creditizie deteriorate. Il rapporto tra NPE ed esposizioni creditizie totali per le banche significative dell'MVU, in base alla nuova

definizione armonizzata, è pari a circa l'8% in tutta l'area dell'MVU. Per l'Italia il rapporto è del 17%. La quota di NPE che le banche hanno coperto con accantonamenti (coefficiente di copertura) è pari al 50% in tutta l'area dell'MVU e al 48% in Italia.

Alti livelli di NPE sottraggono preziose risorse bancarie all'erogazione del credito all'economia reale. Le banche dovrebbero valutare con attenzione l'andamento delle attività deteriorate e adoperarsi per ridurle. Alcuni paesi hanno adottato con successo piani per separare e poi liquidare le NPE. Anche in Italia sono allo studio misure per favorire un più rapido riassorbimento delle esposizioni deteriorate.

Nella sua sfera di competenza, la BCE utilizza i poteri di vigilanza per migliorare i processi di esame e monitoraggio del credito adottati dalle banche vigilate, di modo che il volume di NPE sia riassorbito più rapidamente possibile.

Analisi dei modelli interni

In base ai principi stabiliti dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, accolti nella legislazione europea, le banche con certe caratteristiche possono applicare modelli interni del rischio per quantificare i requisiti patrimoniali. Questa prassi, introdotta dallo schema di regolamentazione di Basilea 2, è mantenuta anche in Basilea 3. Nell'area dell'MVU esiste al momento una grande varietà di modelli interni, la cui eterogeneità produce differenze significative nei livelli patrimoniali delle banche, non sempre giustificati dai rischi sottostanti.

In questo ambito, la BCE sta avviando un'analisi mirata pluriennale dei modelli interni del rischio adottati dalle banche vigilate direttamente. Seguiranno poi interventi di armonizzazione degli elementi che

presentano differenze non chiaramente giustificate da considerazioni prudenziali. Anche su questo fronte l'obiettivo più generale è promuovere la parità concorrenziale e un trattamento prudenziale più efficace.

Programma di riforme finanziarie

Mi soffermerò ora su alcune questioni chiave del programma internazionale di riforma del sistema finanziario, limitandomi a quelle di rilevanza più diretta per la vigilanza: risanamento e risoluzione delle banche – e capacità di assorbire le perdite – separazione strutturale fra attività bancarie, trattamento prudenziale delle esposizioni al debito sovrano e politica macroprudenziale.

Quadro di risanamento e risoluzione

L'esperienza recente insegna che banche troppo grandi, troppo complesse, ritenute dal mercato troppo importanti per lasciarle fallire aggravano i rischi e i costi delle crisi. Per l'assenza di una strategia di risoluzione credibile per gli enti creditizi in difficoltà, spesso i governi si sono visti costretti a salvare le banche con denaro pubblico.

Questa idea è alla base dell'istituzione in Europa del Meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism, SRM), il secondo pilastro dell'unione bancaria. L'SRM avrà, dal prossimo anno, il compito di assicurare la risoluzione ordinata delle banche, minimizzandone i costi per i contribuenti e l'economia reale. La direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) fornisce in Europa gli strumenti per far fronte ai dissesti bancari, prevedendo che soprattutto azionisti e creditori si facciano carico dei rischi. Rimangono esclusi dalla ripartizione delle perdite i depositanti coperti da assicurazione, mentre per gli altri depositanti è previsto un trattamento preferenziale.

Vorrei ribadire l'importanza di trasporre quanto prima la BRRD nella normativa nazionale. La sua entrata in vigore è essenziale per assicurare la gestione efficace delle crisi. Ed è ancora più importante se si considera l'imminente avvio dell'SRM. Al momento quest'ultimo, che ha sede a Bruxelles, si prepara a operare ed è già in contatto con le banche per l'elaborazione dei loro piani di risoluzione. Recepire la BRRD nel diritto nazionale è anche nell'interesse degli Stati membri, perché consente loro di accedere al sostegno pubblico comune del Fondo di risoluzione unico. Un sostegno credibile e solido è essenziale per salvaguardare la stabilità finanziaria nell'unione bancaria.

Una strategia di risoluzione efficace richiede che le banche, quando vengono ristrutturate o sottoposte a risoluzione, abbiano risorse sufficienti per assorbire le perdite. In questo modo, un dissesto non pone a rischio le altre banche, né implica un uso eccessivo di risorse collettive. La BRRD e il regolamento istitutivo dell'SRM precisano che le autorità di risoluzione, in consultazione con i responsabili della vigilanza, determineranno per ogni banca un requisito minimo di fondi propri a questo fine.

Sul piano internazionale, il Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) sta ultimando una proposta di requisito minimo per la "capacità totale di assorbimento delle perdite" nella risoluzione delle banche di importanza sistemica a livello mondiale. Queste banche dovranno detenere abbastanza capitale e passività svalutabili o convertibili in capitale in caso di risoluzione. La BCE è favorevole a queste proposte, in particolare all'inclusione di questo requisito nel primo pilastro e alla rilevanza data alle attività non ponderate per il rischio (insieme a quelle ponderate) per il calcolo del requisito. L'esatta

calibrazione del meccanismo è soggetta a una valutazione di impatto, condotta dall'FSB e dal Comitato di Basilea con il contributo della BCE.

Riforma strutturale delle banche

La proposta legislativa della Commissione sulla separazione strutturale delle attività bancarie vieta la negoziazione in proprio e separa determinate attività di negoziazione dall'ente raccoglitore di depositi. All'autorità di vigilanza andrebbe il compito di richiedere tale separazione, qualora sussistesse una minaccia per la stabilità dell'ente creditizio o dell'intero sistema finanziario. La BCE vede con favore questa proposta, ma ritiene importante che vengano preservati i servizi di market-making forniti dalle banche, visto il loro importante ruolo nel favorire la liquidità e stabilità dei mercati. Le decisioni di vigilanza sulla separazione delle attività dovrebbero essere sostenute da criteri quantitativi, ma va preservato anche un elemento di giudizio qualitativo.

Trattamento prudenziale delle esposizioni al debito sovrano

La recente crisi finanziaria ci insegna che, così come altri tipi di esposizioni, anche quelle verso il debito sovrano comportano un rischio; esso però non ha finora ricevuto un trattamento prudenziale adeguato nella normativa bancaria.

Data la portata mondiale del fenomeno, il Comitato di Basilea ha avviato un esame del trattamento normativo delle esposizioni sovrane, valutando una serie di opzioni, quali l'applicazione di coefficienti di ponderazione per il rischio o di limiti alla concentrazione dei rischi. La BCE condivide questa riflessione e le motivazioni su cui poggia. È importante che qualsiasi revisione del quadro normativo tenga conto del potenziale impatto sulle banche, sulla stabilità finanziaria e sulle operazioni di politica monetaria. Occorre anzitutto approfondire l'analisi e le eventuali successive revisioni dovranno avvenire in modo graduale.

Vigilanza macroprudenziale

È oggi ampiamente riconosciuto che istituzioni finanziarie sane a livello individuale non garantiscono da sole la stabilità dell'intero sistema finanziario. La vigilanza microprudenziale deve essere integrata da politiche macroprudenziali che limitino livelli eccessivi di espansione del credito e di leva finanziaria e mitigino le variazioni del ciclo finanziario.

Il nuovo quadro di riferimento dell'UE fornisce alle autorità la possibilità di richiedere margini macroprudenziali, in aggiunta ai normali requisiti microprudenziali, nel quadro del processo del secondo pilastro. La normativa specifica gli strumenti utilizzabili a tal fine e le modalità di interazione fra autorità nazionali (che mantengono la competenza in questa materia) e la BCE, alla quale il regolamento sull'MVU ha attribuito nuovi poteri nello stesso ambito.

A tale proposito è stata sollevata la questione di possibili effetti negativi sull'offerta di credito che potrebbero derivare dai requisiti patrimoniali applicati nel nuovo quadro di vigilanza, soprattutto in paesi che registrano una ripresa ancora debole. Questo argomento, plausibile in linea di principio, va tuttavia rovesciato. Le banche con bassi livelli di capitalizzazione tendono a limitare più di altre l'offerta di prestiti; la debole patrimonializzazione delle banche ha contribuito alla fragilità del sistema finanziario prima della crisi. Rafforzare i livelli di capitalizzazione, in modo prudente e selettivo, non può quindi che essere uno degli obiettivi della nuova autorità di vigilanza nella fase attuale. Occorre procedere in modo misurato, tenendo conto degli effetti complessivi e del profilo di rischio inerente al modello di business di ciascuna banca. La BCE è consapevole della necessità di evitare effetti avversi sull'erogazione del credito sano all'economia reale e dispone di informazioni e strumenti analitici adeguati (inclusa una dettagliata

indagine sul credito bancario) per monitorare e controllare il processo. La ripresa economica in atto e il riavvio del processo di offerta di credito bancario offrono condizioni favorevoli al pieno dispiegarsi di questo processo.

Conclusioni

Notevoli risultati sono stati già conseguiti nella realizzazione dell'unione bancaria, ma molte sfide sono ancora davanti a noi. A pochi mesi dall'avvio operativo, la BCE già oggi assicura una vigilanza di qualità elevata e ne promuove attivamente l'armonizzazione fra i paesi partecipanti, facendo leva su due punti di forza: la qualità delle proprie risorse umane e la cooperazione con le autorità nazionali.

È essenziale mantenere aperto il dialogo fra la BCE, investita di recente di nuovi poteri nell'interesse dei cittadini europei, e l'opinione pubblica e gli organi di rappresentanza nazionali. La trasparenza è presupposto per un'azione efficace. Anche per questo motivo sono lieto di essere oggi insieme a Voi.

Vi ringrazio dell'attenzione. Sono pronto a rispondere alle Vostre domande.

Senato della Repubblica
6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Fabio Panetta

Roma, 9 luglio 2015

1. Il finanziamento dell'economia

Con la ripresa della congiuntura, in Italia si stanno attenuando le tensioni finanziarie emerse negli anni della crisi. La contrazione dei prestiti alle imprese si è ridotta, fino quasi ad annullarsi; i crediti alle famiglie sono tornati a crescere in misura lieve. I tassi sui nuovi prestiti sono diminuiti dallo scorso anno di oltre un punto percentuale; il differenziale rispetto a quelli tedeschi e francesi si è dimezzato rispetto a due anni fa. L'incertezza sollevata dalla crisi greca ha influenzato in misura sinora limitata i mercati, grazie al tono eccezionalmente espansivo della politica monetaria e al miglioramento della fiducia degli investitori internazionali sull'economia italiana, a sua volta legato alla ripresa congiunturale e al processo di riforma in atto. I riflessi della crisi sulla credibilità del progetto europeo rappresentano tuttavia una minaccia per le prospettive dell'economia dell'area dell'euro.

La recessione ha segnato profondamente il sistema creditizio. L'attività delle banche è condizionata dall'ingente volume di prestiti deteriorati accumulati nel tempo, a seguito delle difficoltà di famiglie e imprese. Lo scorso marzo la quota di tali prestiti aveva raggiunto il 17,9 per cento; prima della crisi, nel 2008, era del 6. A fronte di questi crediti inesigibili le banche accantonano risorse cospicue ed effettuano svalutazioni che assorbono larga parte del risultato operativo. Ne deriva un freno al credito.

Le condizioni creditizie restano eterogenee. La disponibilità di prestiti è ampia per le aziende solide, con basso indebitamento; rimane insoddisfacente per le imprese piccole, spesso caratterizzate da un indebitamento elevato, dalla dipendenza dalle banche e dalla scarsa capacità di far ricorso al mercato.

In anni difficili per l'economia italiana, il sistema creditizio si è dimostrato nel complesso solido, capace di assorbire gli effetti del calo dei ricavi e dell'aumento delle perdite. Al contrario di quanto accaduto altrove, da noi non vi sono stati rilevanti interventi pubblici di ricapitalizzazione. Ma la ripresa della redditività, necessaria per accrescere il capitale, richiede interventi su più fronti: un aumento dei ricavi, nuovi interventi di contenimento dei costi e la diminuzione della rischiosità del credito; la ripresa dell'economia costituisce un presupposto indispensabile. Progressi si registrano per i principali gruppi bancari nel primo trimestre dell'anno in corso.

L'ampia opera di riforma della regolamentazione a livello internazionale è destinata a ridimensionare il ruolo delle banche nell'economia, ampliando quello degli altri intermediari e dei mercati. Nel medio periodo ne beneficeranno la stabilità e la crescita; la transizione comporta costi e rischi che vanno gestiti e contenuti.

2. La regolamentazione delle banche

Negli anni recenti la normativa finanziaria ha registrato profonde innovazioni. Le regole di Basilea 3 hanno innalzato i requisiti patrimoniali per le banche; hanno introdotto un limite alla leva finanziaria, stringenti requisiti di liquidità. Un ulteriore aumento del grado di capitalizzazione è richiesto alle banche sistemicamente rilevanti, la cui crisi può minare la stabilità complessiva del sistema finanziario. Una riserva di capitale a fini anti-ciclici, da attivare qualora necessario a salvaguardia della stabilità sistemica, è prevista per l'intero sistema bancario.

Altre misure volte a rafforzare le banche sono tuttora in discussione. Il Comitato di Basilea sta valutando le modalità per rendere più affidabile e omogeneo il calcolo delle attività ponderate per il rischio (il denominatore del coefficiente patrimoniale) da parte degli intermediari. Il *Financial Stability Board* sta definendo le norme sulla *Total loss absorbing capacity* (TLAC), che richiederanno alle banche globalmente sistemiche un adeguato volume di passività svalutabili o convertibili in capitale in caso di dissesto. In Europa la disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie introdotta dalla *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) trasferisce il costo delle crisi dal settore pubblico agli azionisti e ai portatori di altre passività bancarie. Rimangono protetti i risparmiatori più deboli, quali i detentori di depositi fino a 100.000 euro, e i sottoscrittori di titoli garantiti¹.

Alcuni Paesi hanno introdotto misure dirette a separare l'attività creditizia delle banche da quella finanziaria che esse svolgono in conto proprio. L'obiettivo è quello di separare le attività più rischiose dalle altre, quali l'erogazione di credito e la prestazione di servizi di pagamento. Il Consiglio Ecofin ha di recente approvato una bozza di Regolamento che definisce una disciplina armonizzata in materia².

Anche la riforma di alcuni principi contabili internazionali renderà più stringenti le valutazioni delle banche sul rischio di credito. Dal 2018 si passerà da un approccio basato sulle perdite effettivamente subite a uno fondato sulle perdite attese; inoltre, per le esposizioni che dovessero registrare un significativo incremento del rischio di credito

i nuovi principi contabili richiedono di estendere l'orizzonte temporale su cui valutare le perdite attese³. Il nuovo standard accrescerà le rettifiche e le renderà più tempestive.

Questa complessa opera di riforma doterà il sistema bancario di margini di sicurezza più ampi in termini sia di capitale sia di liquidità. In prospettiva ciò renderà le crisi meno frequenti e meno dirimpenti. Al tempo stesso, queste innovazioni spingono verso un graduale ridimensionamento dei bilanci bancari: i più elevati requisiti patrimoniali e di liquidità, il presumibile aumento del costo della raccolta che deriverà dalla BRRD e dalla TLAC (per via della maggiore rischiosità delle passività interessate), i vincoli diretti all'operatività e i nuovi criteri contabili comprimeranno la redditività bancaria e l'offerta di prestiti. Tali fattori potranno frenare lo sviluppo del credito bancario e spostare il finanziamento dell'economia verso altri comparti del sistema finanziario.

Nell'area dell'euro, soprattutto in Italia, data l'ampia presenza di imprese piccole e medie dipendenti dalle banche, la transizione al nuovo regime influenzerà in modo determinante il finanziamento dell'economia, con riflessi sull'attività produttiva. Il passaggio va realizzato con gradualità, accompagnandolo con interventi volti a evitare che il sistema finanziario risulti incapace di fornire le risorse necessarie alla crescita.

Va favorita l'evoluzione del sistema finanziario italiano verso una struttura più articolata, nella quale a fianco delle banche cresca il ruolo degli investitori istituzionali e del mercato dei capitali privati. Progressi in questa direzione sono stati conseguiti negli anni recenti attraverso incentivi all'accumulazione di capitale di rischio, alla quotazione in borsa, ai fondi di *venture capital*, all'emissione di titoli da parte di società non quotate (*minibond*). Sono stati autorizzati a operare nuovi investitori in grado di finanziare le imprese, quali i fondi di credito; è stato consentito di erogare prestiti a intermediari in passato esclusi da tale attività, quali le compagnie di assicurazione⁴. Questi progressi vanno consolidati, favorendo lo sviluppo di competenze, attività e servizi necessari al buon funzionamento dei mercati finanziari avanzati, quali metodi efficienti di valutazione del merito di credito, la raccolta e la diffusione di informazioni standardizzate sulla qualità delle imprese, soprattutto quelle piccole e medie, la predisposizione di prassi operative e schemi contrattuali in grado di stimolare lo sviluppo di nuovi strumenti, quale il *private placement*⁵.

Le iniziative volte a favorire lo sviluppo del mercato dei capitali in Italia potranno inquadarsi, traendone forza, nel progetto volto a creare in Europa un'Unione

dei mercati dei capitali. Il successo di quest'ultimo progetto richiede che esso avvenga all'interno di un quadro normativo uniforme tra paesi, armonizzando le legislazioni in campo societario, fiscale e penale.

3. Il *Single Supervisory Mechanism*

Il *Single Supervisory Mechanism* (SSM) – composto dalla BCE e dalle Autorità di Vigilanza Nazionali, AVN – è responsabile della supervisione sui 123 gruppi bancari dell'area dell'euro più rilevanti (13 italiani), cui fanno capo attività per 21.000 miliardi di euro. La supervisione sulle altre banche (circa 3.500) rimane affidata alle AVN, sulla base di criteri comuni definiti in sede europea.

Il nuovo sistema di supervisione si fonda sui principi di collegialità e di decentramento operativo. In base al principio di collegialità i rappresentanti di ciascuna AVN sono membri dell'organo decisionale dell'SSM, il Consiglio di Vigilanza (*Supervisory Board*, SB). La Banca d'Italia condivide quindi le responsabilità di vigilanza sulle banche di tutti i paesi membri dell'SSM. Ciò costituisce per l'Istituto un ulteriore, pressante impegno, che richiede una partecipazione responsabile e incisiva. Per dare un'idea di tale impegno, da novembre a oggi l'SB ha approvato oltre 900 deliberazioni, in gran parte relative agli intermediari più rilevanti.

In base al principio del decentramento operativo, il motore della supervisione sulle banche di maggiore rilevanza è costituito dai gruppi di vigilanza congiunti (*Joint Supervisory Teams*, JSTs), coordinati dalla BCE e composti in prevalenza da esperti delle AVN (a regime vi parteciperanno circa 100 esperti della Banca d'Italia). L'attività ispettiva continua nella generalità dei casi a essere svolta da gruppi interamente composti e diretti da personale delle AVN, ancorché i capi delle missioni siano formalmente designati dalla BCE⁶. Numerosi gruppi di lavoro assicurano il dialogo tra AVN e BCE su temi di natura trasversale. Le decisioni relative all'ingresso sul mercato e agli assetti proprietari sono assunte a livello centrale, fatto salvo il ruolo delle AVN in sede istruttoria⁷.

Alla definizione dei processi ha contribuito l'esperienza acquisita nel corso dell'esercizio di valutazione approfondita (*Comprehensive Assessment*, CA), condotto lo scorso anno. In quella occasione sono stati messi alla prova non solo i bilanci bancari, ma le modalità di interazione tra BCE, AVN e banche, nell'ambito di un esercizio estremamente articolato. Il CA, non privo di limiti, è andato nel complesso nella

direzione desiderata: assicurare maggiore trasparenza e confrontabilità dei bilanci, promuovendo se necessario una tempestiva azione di rafforzamento patrimoniale.

Il sistema bancario italiano è giunto all'appuntamento europeo indebolito dalla crisi finanziaria, dalla lunga recessione, dalla crisi del debito sovrano, dalle tensioni sui mercati. Esso ha fatto però fronte autonomamente a questa impressionante successione di shock negativi, sotto la guida della Banca d'Italia. È stato tra i pochi a non avere usufruito di significativi interventi di sostegno pubblico.

Sia il CA sia le analisi del Fondo monetario internazionale hanno confermato la solidità complessiva del sistema, ottenuta grazie a un eccezionale aumento delle rettifiche su crediti – 53 miliardi nel biennio 2012-13 e 26 nel 2014 per le banche coinvolte nel CA – e a ingenti aumenti di capitale, pari a 11 miliardi nel solo 2014. Di fatto, l'inevitabile costo della crisi dell'economia italiana è stato assorbito in ampia misura dalle banche e dai loro azionisti. È in questa ottica che vanno valutate le esigenze patrimoniali – 2,9 miliardi di euro, lo 0,2 per cento del PIL – emerse a seguito del CA per due intermediari, ottenute impiegando criteri di valutazione dei crediti più severi di quelli normalmente utilizzabili dalle autorità di vigilanza e a fronte dello scenario avverso dello *stress test*, effettuato per costruzione con ipotesi eccezionalmente sfavorevoli sul contesto macroeconomico.

L'SSM è ora nel pieno della sua attività; di seguito passerò in rassegna le principali iniziative in corso.

Il Supervisory Review and Evaluation Process (SREP)

Lo SREP rappresenta un momento fondamentale nell'attività di supervisione sui singoli intermediari. Esso consiste in un'analisi complessiva dei rischi di ciascuno di essi, condotta con cadenza annuale, con cui vengono definite le azioni di vigilanza, inclusa la fissazione di eventuali requisiti di capitale (cosiddetti di “secondo pilastro”) aggiuntivi rispetto ai requisiti comuni a tutte le banche (“primo pilastro”).

Lo SREP relativo al 2014 ha dato risultati in linea con quelli del CA. L'SSM sta ora lavorando per uniformare, già dall'esercizio relativo al 2015, le modalità di valutazione delle banche. Entro la fine dell'anno l'SB sarà chiamato ad approvare i requisiti patrimoniali di ciascuna banca. L'esercizio viene effettuato per tutte le banche europee; esso assume pertanto una valenza macroeconomica, che richiede di coniugare rigore analitico e flessibilità, valutando sia le esigenze di controllo microprudenziale,

sui singoli intermediari, sia i più ampi riflessi sistemici che ulteriori richieste di capitale determinerebbero sull'offerta di credito, alla luce dei progressi già conseguiti dalle banche e della fase congiunturale. Su questo aspetto tornerò più avanti.

La qualità del capitale: le discrezionalità nazionali

Al fine di rendere omogenea la qualità dei patrimoni bancari, si sta valutando se l'esercizio delle opzioni e discrezionalità nazionali che la *Capital Requirements Directive* (CRDIV) e il *Capital Requirements Regulation* (CRR) demandano agli Stati Membri e alle autorità competenti abbia introdotto divari eccessivi nella definizione del capitale bancario tra paesi. I benefici di una rapida armonizzazione del capitale sono indubbi: solo con criteri uniformi sarà possibile accordare pari trattamento a tutte le banche e rafforzare la concorrenza. Tali benefici vanno tuttavia valutati senza dimenticare ancora una volta i possibili riflessi sistemici di un inasprimento inatteso dello scenario prudenziale.

Particolare rilievo assume l'esigenza di garantire la coerenza dei principi contabili utilizzati dalle banche. Diversamente dall'Italia, dove tutti gli intermediari vigilati adottano i principi contabili internazionali (gli *International Financial Reporting Standards*, IFRS), in altri Paesi dell'area le banche utilizzano ancora principi contabili definiti a livello nazionale, in quanto l'applicazione degli IFRS è limitata agli intermediari quotati. Il fenomeno è rilevante per le banche meno significative, vigilate a livello nazionale e spesso non quotate; standard contabili nazionali sono utilizzati anche da intermediari significativi, vigilati direttamente dall'SSM.

La disomogeneità nei criteri contabili influenza gli aggregati di bilancio, che rappresentano il riferimento per il calcolo dei coefficienti patrimoniali; pregiudica la confrontabilità dei dati, indebolisce l'efficacia delle scelte dell'Autorità di vigilanza. Nell'ambito dell'SSM stiamo sostenendo l'esigenza che questa fonte di distorsione concorrenziale sia eliminata ai fini dell'attività di supervisione.

La valutazione dei rischi

Un altro importante campo di analisi dell'SSM riguarda i criteri di misurazione e rappresentazione dei rischi da parte delle banche. Un primo problema deriva dalle differenze che caratterizzano le modalità di calcolo da parte delle banche degli attivi ponderati per il rischio (i *risk weighted assets*, RWA, che costituiscono il denominatore del rapporto di capitale) e dalla conseguente, elevata variabilità dei requisiti patrimoniali

richiesti agli intermediari. Tali differenze sono incompatibili con l'Unione bancaria: il rafforzamento delle banche europee deve passare per una corretta misurazione dei rischi, oltre che per una definizione comune del capitale. L'attività dell'SSM sarà dunque volta a vagliare in profondità l'utilizzo dei modelli interni delle banche, al fine di eliminare le differenze negli RWA non dovute alla rischiosità degli attivi. Le banche italiane sono caratterizzate da un elevato rapporto tra RWA e attività non ponderate, anche per effetto del limitato ricorso ai modelli interni.

Una seconda esigenza, non meno importante, è che la parità di trattamento tra banche sia garantita anche attraverso una valutazione rigorosa di tutte le fonti di rischio. Con il *Comprehensive Assessment* sono stati esaminati a fondo i rischi della tradizionale attività creditizia; è ora necessario valutare altrettanto in profondità le altre tipologie di rischi, a partire da quelli di mercato, soprattutto se associati ad attività finanziarie complesse, prive di prezzi di mercato. Vanno inoltre esaminate le implicazioni del possesso di derivati sui rischi e sul *leverage* delle banche.

4. Il *Single Resolution Mechanism*

Il *Single Resolution Mechanism* (SRM), responsabile della gestione accentrata delle crisi bancarie nell'area dell'euro, ha preso avvio nei mesi scorsi e diverrà pienamente operativo nel 2016. È prevista la costituzione di un Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund*, SRF), alimentato da contributi delle banche e destinato al finanziamento dei futuri interventi di risoluzione. Il nuovo sistema prevede una graduale mutualizzazione delle risorse provenienti dai sistemi bancari nazionali. L'SRM opererà anch'esso come un sistema articolato, composto dalle autorità di risoluzione nazionali e da un'autorità accentrata, il Comitato Unico di Risoluzione (*Single Resolution Board*, SRB).

La *governance* dell'SRB prevede la distinzione tra una sessione *executive*, nella quale è preponderante il ruolo dei cinque membri stabili, e una plenaria, alla quale partecipano anche i rappresentanti delle autorità nazionali. Nei diversi paesi le autorità di risoluzione sono state costituite sia come istituzioni autonome sia nell'ambito di organismi di supervisione bancaria, con adeguati presidi di autonomia e indipendenza. L'efficace funzionamento del sistema richiede trasparenti ed efficaci processi di coordinamento e collaborazione tra le due attività.

L'SRB dovrà definire *ex ante* piani che individuino, per ciascuno dei 123 gruppi bancari maggiormente significativi e per i gruppi transfrontalieri dell'area, le strategie e le azioni da intraprendere in caso di crisi (i 'piani di risoluzione'). All'insorgere di eventuali crisi esso dovrà inoltre stabilire le effettive modalità di intervento mediante un programma di risoluzione che sarà attuato dalle autorità di risoluzione nazionali. Il programma dovrà essere sottoposto alla Commissione europea che, in alcuni casi, può coinvolgere il Consiglio europeo⁸. Questa ripartizione di compiti vale anche per le banche minori, qualora per la gestione della loro crisi sia necessario l'intervento del Fondo di risoluzione unico. Negli altri casi, la responsabilità di pianificare e gestire le crisi spetterà alle autorità di risoluzione nazionali, secondo gli orientamenti dell'SRB.

L'SRM applicherà gli strumenti introdotti dalla BRRD. Il nuovo quadro normativo comporta novità rilevanti. Le attività di gestione delle crisi devono essere pianificate *ex ante*; gli intermediari dovranno sottoporre all'approvazione delle autorità di vigilanza piani di risanamento che contengano le misure da attuare ai primi segni di deterioramento della banca; le autorità di risoluzione, oltre a predisporre i piani di risoluzione, potranno intervenire per rimuovere eventuali ostacoli alla "risolvibilità" delle singole banche.

Le autorità di vigilanza avranno a disposizione strumenti di intervento precoce (*early intervention*): nei casi più gravi si potrà rimuovere l'intero organo di amministrazione e l'alta dirigenza o nominare uno o più amministratori temporanei, secondo un modello simile all'amministrazione straordinaria del nostro Testo Unico Bancario.

Qualora le misure di *early intervention* non siano sufficienti e sia necessario avviare la risoluzione, le autorità di risoluzione potranno attivare una ampia gamma di misure. Lo strumento più innovativo è il *bail-in*, che pone le perdite a carico degli azionisti e dei creditori della banca, nel rispetto di un preciso ordine gerarchico. Chi investe in strumenti più rischiosi sopporterà prima degli altri le perdite, o la conversione in azioni necessaria per ricapitalizzare la banca. Solo dopo aver esaurito tutte le risorse della categoria più rischiosa si passerà a quella successiva. I depositi di persone fisiche e quelli delle piccole e medie imprese saranno gli ultimi dell'ordine: è quindi molto remota l'eventualità che possano essere colpiti. In ogni caso, i depositi fino a 100 mila euro saranno protetti dal Fondo interbancario di garanzia dei depositi e quindi esclusi dal *bail-in*.

Di fatto, le nuove norme introducono una sorta di distinzione tra investitori – chiamati a condividere una parte dei rischi dell’impresa bancaria a fronte della più elevata remunerazione degli strumenti detenuti – e risparmiatori protetti dai rischi, soprattutto se detentori di depositi di ammontare contenuto. È evidente che ciò richiede alle banche di fornire informazioni esaustive alla clientela, al fine di accrescerne la consapevolezza sulla rischiosità di ciascuno strumento finanziario. Coerentemente con tale esigenza, ieri la Banca d’Italia ha pubblicato sul proprio sito un documento che illustra le principali novità introdotte dal nuovo quadro normativo⁹.

Sarà possibile trasferire i rapporti giuridici della banca in crisi a terzi acquirenti o a veicoli costituiti dalle autorità. Nel caso della *bridge bank*, la finalità è gestire tali rapporti in via temporanea, preservando la continuità delle funzioni dell’intermediario, conferendole a un soggetto giuridico temporaneamente sottoposto a misure di controllo rafforzate. La *bad bank* ha invece lo scopo di liquidare attività di difficile realizzo.

In occasione del recepimento della direttiva CRDIV, la Banca d’Italia è stata designata come autorità di risoluzione. La scorsa settimana il Parlamento ha approvato la legge delega per il recepimento della BRRD. È ora necessario che il recepimento sia tempestivamente completato con l’emanazione dei decreti legislativi. In questa fase transitoria la Banca d’Italia non dispone di larga parte dei poteri previsti: ciò limita lo spazio di intervento in eventuali situazioni di difficoltà degli intermediari, soprattutto in un contesto in cui le istituzioni europee già chiedono che le crisi siano affrontate facendo leva innanzitutto sul contributo di azionisti e creditori.

5. Gli interventi in Italia

Una serie di iniziative di riforma in Italia – alcune varate, altre in discussione – mirano a conferire forza al sistema bancario e a facilitare il finanziamento delle imprese. Un primo intervento ha riguardato le banche popolari di maggiori dimensioni, al fine di adeguarne la *governance* all’attività effettivamente svolta. Le misure, completate con l’emanazione delle disposizioni della Banca d’Italia, incentivano la partecipazione degli investitori al capitale delle popolari e consentono agli azionisti un vaglio più intenso dell’attività degli amministratori. Ne deriveranno guadagni di efficienza e una migliore allocazione del credito, con benefici per famiglie e imprese.

Un altro importante intervento è costituito dal Protocollo d’intesa siglato dal Ministero dell’Economia e delle finanze con l’Associazione di Fondazioni e Casse

di Risparmio. I criteri di diversificazione stabiliti per gli investimenti delle Fondazioni tutelano l'autonomia gestionale delle banche partecipate e il patrimonio delle stesse Fondazioni; inducono un aumento della quota di capitale bancario scambiata sul mercato.

Un'ulteriore iniziativa, attualmente in discussione, riguarda le banche di credito cooperativo (BCC). A seguito della lunga fase recessiva, le BCC mostrano crescenti esigenze di rafforzamento patrimoniale, ostacolate dalla loro forma giuridica. Misure tese a consolidare l'integrazione della categoria e a valorizzare l'appartenenza a gruppi bancari nel rispetto del radicamento territoriale, con l'obiettivo ultimo di favorire l'accesso al mercato dei capitali e di innalzare l'efficienza operativa delle BCC, sono necessarie per garantire la presenza sul mercato di questi intermediari; favorirebbero il finanziamento di famiglie e piccole imprese a livello locale.

Il Governo nelle scorse settimane ha varato provvedimenti che rimuovono importanti ostacoli al buon funzionamento del mercato creditizio. Un primo insieme di misure ha reso più efficienti le procedure di recupero dei crediti, riducendone la durata, e ha facilitato il ricorso a forme negoziali di risoluzione delle crisi d'impresa. Procedure di recupero dei crediti più rapide ridurranno l'ammontare dei crediti deteriorati; diminuiranno il divario tra il prezzo offerto dagli investitori per i prestiti deteriorati e quello richiesto dagli intermediari, facilitando l'avvio di un mercato secondario e, per questa via, un calo ulteriore della consistenza di tali prestiti nei bilanci bancari. Una seconda misura ha allineato il trattamento fiscale delle svalutazioni su crediti a quello degli altri principali paesi, consentendo la deducibilità piena e immediata delle perdite. Ciò consentirà di accrescere gli accantonamenti sui prestiti deteriorati e di ridurre i disincentivi alla loro cessione.

Le autorità italiane stanno discutendo con la Commissione europea la creazione di una società per l'acquisto e la gestione delle sofferenze bancarie sulla base di meccanismi di mercato e senza oneri per lo Stato. Il successo di una tale iniziativa, la cui discussione registra progressi, comporterebbe vantaggi per famiglie e imprese, come riflesso di una maggiore disponibilità di credito; per il sistema bancario, che vedrebbe ridotto il peso delle partite anomale, con benefici sul fronte dei costi operativi e dell'onerosità della raccolta; per lo Stato, che dal rilancio congiunturale ricaverebbe un maggior gettito fiscale.

Gli interventi degli anni scorsi hanno riguardato anche le imprese, al fine di alleviarne i vincoli finanziari e di favorirne la diversificazione delle fonti di finanziamento. Oltre alle misure, già ricordate, per stimolare il ricorso al capitale di rischio e l'indebitamento non bancario, è stato modificato a più riprese il funzionamento del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese.

6. Conclusioni

La crisi finanziaria scoppiata nel 2008 ha richiesto interventi senza precedenti sull'assetto del sistema finanziario, con l'obiettivo ultimo di evitare che episodi di tale portata si ripetano in futuro. È in via di completamento una profonda revisione della regolamentazione delle banche, volta ad assicurare maggiori presidi di capitale e liquidità. Innovazioni non meno importanti sono state apportate al sistema dei controlli di vigilanza: nell'area dell'euro dallo scorso novembre è attivo il Meccanismo di Vigilanza Unico, che assieme al Meccanismo Unico di Risoluzione delle crisi rappresenta una tappa fondamentale verso l'Unione bancaria. All'interno di tali organismi, la Banca d'Italia opera a difesa della stabilità finanziaria, in Italia e nell'area dell'euro.

Un innalzamento dei livelli patrimoniali era necessario per ricostruire la fiducia perduta a seguito della crisi. L'esperienza passata mostra che a regime una maggiore capitalizzazione del sistema bancario si riflette positivamente sulla disponibilità di credito per l'economia reale.

Il percorso verso i più elevati livelli di capitalizzazione non è tuttavia ininfluente. Nella transizione, un repentino innalzamento dei requisiti patrimoniali può frenare l'offerta di prestiti, con effetti perversi sulle prospettive di ripresa congiunturale. Sebbene tali costi di aggiustamento siano contenuti rispetto ai benefici conseguibili nel lungo periodo, essi vanno valutati alla luce della fase congiunturale, al fine di evitare che le politiche di vigilanza inducano comportamenti pro-ciclici da parte degli intermediari. Ogni passo in avanti va compiuto con gradualità, evitando di allontanare la ripresa. La Banca d'Italia opera nelle sedi istituzionali per assicurare questo obiettivo.

Il passaggio all'Unione bancaria è cruciale per guidare la transizione al nuovo regime caratterizzato da banche con più capitale e da maggiori controlli. Nei mesi scorsi il *Single Supervisory Mechanism* ha avviato con efficacia la supervisione sulle maggiori banche dell'area; ha definito criteri comuni per la vigilanza sulle altre banche da parte

delle AVN. Sul piano dell'azione di vigilanza, ha contribuito a rafforzare la stabilità finanziaria dell'Eurozona. La credibilità acquisita consente all'SSM di coniugare le esigenze della crescita con quelle di stabilità delle singole banche e del sistema nel suo complesso, esigenze che non sono contrapposte. Nell'area dell'euro un inasprimento repentino dei requisiti di capitale frenerebbe l'offerta di prestiti e la ripresa; aumenterebbero, insieme a quelli macroeconomici, i rischi per le banche, con un risultato opposto a quello desiderato. L'attività di supervisione deve confrontarsi con le istanze di natura macro-prudenziale, evitando politiche pro-cicliche.

L'SSM nella sua pur breve attività ha ottenuto risultati importanti. È stato conseguito un buon equilibrio tra il processo decisionale accentrato e il decentramento operativo, garantendo efficacia a un sistema indubbiamente complesso. Rimangono margini di miglioramento, così da consentire agli organi decisionali dell'SSM di concentrarsi sulle questioni più rilevanti. Ritengo che in prospettiva l'ulteriore rafforzamento della cooperazione all'interno del sistema consentirà di sfruttare appieno l'esperienza delle Autorità di Vigilanza Nazionali e di cogliere i benefici del decentramento, innalzando l'efficienza complessiva del sistema e l'efficacia dei controlli sulle banche.

Note al testo

-
- ¹ Le banche dovranno detenere un ammontare minimo di fondi propri e passività ammissibili (*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*, MREL). Sarà compito delle autorità di risoluzione, sulla base degli *standard* tecnici sviluppati dall'EBA, stabilire tale requisito per ciascuna banca.
 - ² La proposta di Regolamento approvata dal Consiglio prevede che le misure strutturali siano applicate alle banche europee globalmente sistemiche e alle banche che detengono un ammontare rilevante di attività di *trading*, misurate secondo una metodologia armonizzata. Tra le principali previsioni del Regolamento vi è l'obbligo di separare le attività di negoziazione in conto proprio (*proprietary trading*) in una entità creata appositamente (*trading entity*). Le attività al dettaglio (raccolta di depositi ed erogazione del credito) e le altre attività di negoziazione (tra cui anche il *market making*) verrebbero svolte dalla *core credit institution*. L'autorità competente avrebbe comunque il potere discrezionale di richiedere la separazione (presso la *trading entity*) anche delle altre attività di negoziazione qualora ritenga che dal loro svolgimento possa derivare una eccessiva assunzione di rischi per la *core credit institution*.
 - ³ Le nuove norme contabili (IFRS 9), in corso di definizione in Europa, richiedono la valutazione delle perdite attese su un orizzonte di 12 mesi, sino a quando non intervenga un significativo incremento del rischio di credito; in tal caso, la stima delle perdite attese va estesa all'intera vita residua del prestito.
 - ⁴ L'ACE (Aiuto alla Crescita Economica) è una misura introdotta nel 2011 con l'obiettivo di incentivare il rafforzamento patrimoniale delle imprese rendendo fiscalmente meno conveniente il ricorso al debito rispetto al capitale di rischio. Il meccanismo applicativo dell'ACE prevede che il rendimento nozionale del nuovo capitale proprio sia dedotto come costo dal reddito imponibile. Con la legge di stabilità per il 2014 il rendimento nozionale, inizialmente fissato al 3%, è passato al 4% nel 2014, al 4,5% nel 2015 e al 4,75% nel 2016; dopo il 2016, il rendimento nozionale sarà fissato, anno per anno, con decreto del Ministro dell'economia.

La legge 11 agosto 2014, n. 116 ha introdotto una maggiorazione del 40 per cento del rendimento nozionale dell'ACE per le imprese che quotano le proprie azioni in mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione (SuperACE). La norma, che è ancora in attesa della preventiva autorizzazione da parte della Commissione Europea, stabilisce che la maggiorazione possa essere applicata per tre anni.

Nel 2011 sono stati previsti benefici fiscali per chi investe in fondi di venture capital (FVC); il decreto ministeriale di attuazione, emanato nel febbraio del 2013, prescrive che i proventi di tali investimenti non siano soggetti a tassazione qualora i FVC prevedano nei loro regolamenti che almeno il 75 per cento dei propri attivi sia investito in società non quotate, qualificabili come piccole e medie imprese, con sede operativa in Italia, avviate da non più di 36 mesi e con fatturato non superiore a 50 milioni di euro. Inoltre nel 2012 sono state introdotte detrazioni (per persone fisiche) e deduzioni d'imposta (per società) paramtrate all'investimento in quote del capitale di "start-up innovative" (individuate in base a criteri definiti dal decreto sviluppo dell'ottobre 2012). Più di recente, la legge n. 33 del 24 marzo 2015 ha esteso tali incentivi all'investimento in "PMI innovative", definite sulla base di criteri meno stringenti rispetto a quelli previsti per le start-up.

La legge 7 agosto 2012, n. 134, ha innovato la disciplina dell'emissione di titoli di debito (cambiali finanziarie e obbligazioni) da parte di società non quotate diverse da banche e da microimprese (come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE) (*minibond*). Nel caso di titoli quotati in mercati regolamentati o detenuti da investitori qualificati, la norma rimuove il limite di deducibilità degli interessi passivi, elimina l'importo massimo di titoli collocabili (ex art. 2412 c.c.) ed esenta dalla ritenuta del 20 per cento sui proventi alcune categorie di investitori (tra cui banche, società e soggetti non residenti).

Quanto ai fondi di credito e assicurazioni, la legge 11 agosto 2014, n. 116, ha ampliato le tipologie di intermediari finanziari cui è consentito erogare credito alle imprese, permettendo alle compagnie di assicurazione di concedere finanziamenti diretti alle imprese (con l'esclusione delle microimprese) a condizione che siano affiancate da una banca o da un intermediario finanziario

autorizzato che selezioni i prenditori dei fondi e detenga, anche temporaneamente, un interesse nell'operazione; nel caso in cui le compagnie vogliano operare in autonomia è richiesta un'apposita autorizzazione rilasciata dall'Ivass. In entrambi i casi la compagnia deve possedere un grado di patrimonializzazione e una capacità di gestione dei rischi adeguati. La stessa legge ha previsto l'istituzione dei cosiddetti "fondi di credito", ossia organismi di investimento collettivo del risparmio abilitati a erogare direttamente crediti a valere sulle disponibilità raccolte presso gli investitori del fondo stesso.

- ⁵ Il *private placement* rappresenta una forma di finanziamento intermedia tra credito bancario e obbligazioni; esso consente di rivolgersi a intermediari non bancari e limitare i costi della trasparenza, che rappresentano in Italia un forte disincentivo al ricorso al mercato dei capitali.
- ⁶ Rispetto alle modalità in precedenza seguite dalla Banca d'Italia, le ispezioni hanno ora un perimetro di indagine più ristretto e sono, di conseguenza più rapide e frequenti.
- ⁷ Nelle procedure comuni le AVN hanno delle funzioni specifiche previste dalla regolamentazione comunitaria che possono essere così sintetizzate: (i) autorizzazione all'attività bancaria: la AVN valuta la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto nazionale; se la valutazione è positiva, la AVN prepara una proposta di decisione che deve essere approvata dalla BCE, altrimenti rigetta l'istanza; (ii) valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate: la AVN partecipa alla fase preparatoria del procedimento e prepara una proposta di decisione che invia alla BCE; (iii) revoca dell'autorizzazione: la AVN può richiedere la revoca alla BCE o, in caso di iniziativa della BCE, rilascia un parere.
- ⁸ Il Consiglio può essere chiamato a obiettare, su proposta della Commissione, in merito alla sussistenza del requisito del *public interest* o ad approvare modifiche del valore dell'intervento del fondo di risoluzione previsto nel programma presentato dal Board. Se il Consiglio conferma l'insussistenza del *public interest*, la procedura di risoluzione termina e l'ente viene liquidato secondo la procedura ordinaria; se invece approva le proposte di modifica del valore dell'intervento del Fondo, il Board deve modificare di conseguenza, entro le 8 ore successive, il programma di risoluzione.
- ⁹ http://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/documenti/QA_gestione_crisi_bancarie.pdf



SENATO DELLA REPUBBLICA

V° COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO)

**AUDIZIONE SUGLI SCHEMI DI DECRETO LEGISLATIVO RELATIVI
ALL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2014/59/UE.**

INTERVENTO DEL PRESIDENTE CONSOB

GIUSEPPE VEGAS

ROMA, 22 OTTOBRE 2015

La Direttiva 2014/59/UE (c.d. *Banking Resolution and Recovery Directive*, di seguito *BRRD*), che fa parte dell'ampio complesso normativo concernente la *Banking Union*, introduce un regime armonizzato per la gestione delle crisi finalizzato a garantire che il dissesto possa essere affrontato tempestivamente e in modo da garantire la continuità delle funzioni essenziali delle banche e delle imprese d'investimento.

La Direttiva ha come obiettivo di fondo quello di spezzare il legame fra rischio bancario e rischio sovrano, prevedendo che gli Stati Membri possano rifinanziare una banca in crisi solo previa condivisione degli oneri da parte degli azionisti, degli obbligazionisti e dei depositanti oltre 100.000 euro (cosiddetto *bail-in*).

La Direttiva implica dunque una riallocazione dei rischi dal settore pubblico al settore privato. A parità di altre condizioni, potrebbe determinare una riduzione degli interessi sul debito pubblico e un aumento del costo della raccolta per le banche.

Tale disciplina si iscrive nell'ambito di un profondo ripensamento dell'assetto regolamentare del sistema finanziario, volto a orientare la vigilanza verso obiettivi macro-prudenziali di gestione del rischio sistemico.

La prospettiva micro-prudenziale, prevalente prima della crisi, ha come obiettivo la protezione dell'investitore (depositante o detentore di strumenti finanziari) e si fonda su regole attinenti ai requisiti patrimoniali e alla trasparenza e correttezza dei comportamenti. La prospettiva macro-prudenziale si pone un obiettivo sistemico molto più ampio: evitare che le crisi impattino negativamente sull'economia reale, sui conti pubblici e sui contribuenti.

E' in questo nuovo approccio che occorre inquadrare la Direttiva in esame, la quale, per ragioni di economicità ed efficienza, attribuisce poteri di vigilanza macro-prudenziale alla Banca d'Italia, quale autorità competente per l'applicazione della normativa in ambito nazionale. Tuttavia, l'ordinamento prevede che i profili di macro-stabilità, per gli aspetti legati alla trasparenza e alla correttezza dei comportamenti degli intermediari, rientrino altresì nell'area di competenza della CONSOB (art. 5 TUF).

In quest'ottica, l'art. 8, comma 1, lett. *d*) della legge di delegazione europea 2014, dopo aver previsto che il Governo designi la Banca d'Italia quale autorità competente per l'applicazione delle norme in esame, prevede che, nell'apportare le necessarie modifiche e integrazioni al TUB e al TUF, «*si provveda nel rispetto del riparto di attribuzioni tra la Banca d'Italia e la Consob previste a legislazione vigente*».

* * *

Entrando nel merito dei provvedimenti in esame, si evidenzia come alcune disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo n. 209 (di seguito “*schema di decreto*”) di recepimento della Direttiva BRRD, con riferimento alle banche quotate, pongano profili di non perfetta coerenza con le direttive europee in materia di abusi di mercato e di trasparenza dell’informativa societaria.

La norma più critica riguarda l’obbligo di differire la diffusione al pubblico della notizia relativa alla procedura di risoluzione sino al momento della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, sul sito *web* della Banca d’Italia e su quello dell’ente sottoposto a risoluzione, anche ove la sussistenza dei presupposti per l’avvio della procedura sia già nota all’emittente e ai componenti dei suoi organi di amministrazione (art. 99, comma 5, dello *schema di decreto*).

Tale norma non è volta a recepire specifiche disposizioni della Direttiva BRRD, che, in proposito, si limita a raccomandare, nel considerando n. 86, la presenza di un «*efficace regime di riservatezza durante la procedura di risoluzione in capo alle autorità di risoluzione e ai loro consulenti professionali*». Inoltre, il considerando n.64 della stessa Direttiva suggerisce la possibilità di ritardare l’informazione a potenziale impatto sistemico, ma solo là dove sia rispettata la disciplina europea sugli abusi di mercato.

La norma in questione rifletterebbe dunque una scelta autonoma del legislatore nazionale, che, tuttavia, si pone in contrasto con la direttiva comunitaria sugli abusi di mercato. Quest’ultima, infatti, impone la diffusione al pubblico, senza indugio, di qualsiasi informazione *price sensitive*, al fine di garantire un corretto processo di formazione dei prezzi e di assicurare che le decisioni degli investitori e dei depositanti siano sempre correttamente orientate.

L’imposizione *ex lege* di un ritardo automatico nella diffusione al pubblico di informazioni sullo stato di crisi di un intermediario può determinare un danno per gli investitori che acquistano strumenti finanziari della banca ad un prezzo che non riflette la notizia sullo stato di dissesto della Banca o dell’impresa di investimento. Ciò può portare con sé anche il rischio di alimentare contenziosi legali e cause di risarcimento danni da parte degli investitori che sono stati pregiudicati da un quadro informativo incompleto o fuorviante.

Inoltre, rispetto al rischio di operazioni di *insider trading* in grado di generare un andamento anomalo delle contrattazioni, CONSOB non disporrebbe di tempestivi poteri di ripristino della parità informativa, in quanto l'emittente potrebbe opporre profili di riservatezza invocando la citata disposizione.

Analogamente, in caso di rottura della confidenzialità dell'informazione e di diffusione di *rumours* prima della ufficializzazione dello stato di crisi - fenomeno questo che in passato si è verificato con elevata frequenza - CONSOB non potrebbe attivare i poteri di vigilanza e di intervento di cui all'art.114, comma 5, del TUF, finalizzati ad imporre la diffusione di notizie e documenti necessari per l'informazione del pubblico.

Infine, la disposizione risulta disallineata rispetto a quanto prescritto dall'art. 40, comma 6, dello stesso *schema di decreto*. Tale articolo, infatti, con riferimento alla specifica ipotesi di cessione a terzi delle attività dell'intermediario in stato di crisi, fa correttamente rinvio alla disciplina europea sugli abusi di mercato, prevedendo la mera facoltà, e non l'obbligo, per l'emittente di differire la comunicazione al pubblico delle informazioni rilevanti.

Questa soluzione concilia gli obiettivi di prevenzione degli effetti sistemici di una crisi con la normativa in materia di abusi di mercato e rispecchia il regime normativo attualmente vigente in base al TUF, ai sensi del quale l'emittente può, sotto la propria responsabilità, ritardare la diffusione al pubblico di informazioni *price sensitive*.

Tale soluzione, inoltre, permette la corretta ed efficace gestione di *rumours* e indiscrezioni sulla procedura di risoluzione nel caso in cui l'emittente decida di ritardare la diffusione dell'informazione al mercato, facendo salvi tutti gli attuali poteri di intervento CONSOB a tutela degli investitori, compreso il potere di sospendere i titoli al fine di evitare che vi siano scambi in un contesto di informazione incompleta.

In definitiva, la corretta ed ordinata gestione delle procedure di risoluzione impone di contemperare due opposte esigenze, da un lato, quella del mantenimento della stabilità del sistema finanziario e, dall'altro, quello della trasparenza dei mercati e della parità di trattamento degli investitori. A tal fine, la disciplina comunitaria in materia di abusi di mercato già contempla dei presidi volti a contemperare tali opposte istanze. Il riferimento è, in particolare, alla disciplina oggi contenuta nell'art. 114, comma 3, del TUF che prevede la possibilità per un emittente di ritardare a certe condizioni la diffusione di informazioni *price sensitive*. Tale disciplina peraltro contempla un regime speciale in materia di informazioni concernenti fatti dal potenziale impatto sistemico.

Sulla base di quanto rappresentato, si ritiene pertanto opportuno riformulare il comma 5 dell'art. 99 dello *schema di decreto* riprendendo l'impostazione del citato art. 40, comma 6, facendo in tal modo ricadere la fattispecie delle crisi bancarie nell'ambito applicativo generale della vigente disciplina dettata dal TUF in tema di abusi di mercato e diffusione al pubblico di informazioni rilevanti.

Analoghi problemi di compatibilità con la disciplina comunitaria si pongono con riferimento all'art. 47, comma 6, dello *schema di decreto*. Tale norma prevede che, in caso di cessione di beni e rapporti giuridici di un intermediario in crisi, non si applichino gli obblighi di comunicazione riguardanti le partecipazioni rilevanti in società quotate, di cui all'art. 120 del TUF.

Anche tale disposizione non è volta a recepire specifiche previsioni della Direttiva BRRD ed è dunque anch'essa espressiva di una scelta autonoma del legislatore nazionale. Tuttavia, tale scelta si pone in contrasto con le previsioni della Direttiva 2004/109/CE (*Transparency*), che prevede la tempestiva diffusione al pubblico delle informazioni sui soggetti che superano determinate soglie partecipative nelle società quotate.

Inoltre, tale deroga alla disciplina comunitaria non appare strettamente necessaria rispetto al perseguimento degli obiettivi di stabilità e di contenimento dei rischi sistemici e introduce un indebito regime differenziato, nelle fasi di crisi, fra banche e altre società quotate. Si ritiene, pertanto, necessario eliminare questa previsione dal testo dell'art. 47, comma 6.

In generale, si rileva come la scelta di far prevalere la stabilità a scapito della trasparenza genera effetti controproducenti rispetto allo stesso obiettivo di mitigare gli effetti sistemici degli *shock* che colpiscono gli intermediari finanziari.

L'opacità sull'esistenza di situazioni di dissesto finanziario e sulle relative modalità di gestione aumenta la sfiducia degli investitori nel corretto funzionamento dei mercati finanziari, frena lo sviluppo del mercato dei capitali e ostacola la raccolta di risorse tramite l'emissione di azioni e obbligazioni. Ciò può determinare un impatto negativo sull'intero sistema bancario, rendendolo più vulnerabile e eccessivamente dipendente dalla raccolta a breve realizzata tramite depositi.

Vi è poi il rischio che, in assenza di un regime di riservatezza armonizzato, il risparmio possa indirizzarsi verso giurisdizioni che adottano regole più attente alla tutela dei diritti degli investitori.

Un ultimo aspetto problematico riguarda lo schema di “*decreto legislativo modificativo di TUB e TUF*” n. 208 relativamente al coinvolgimento di CONSOB nel processo di risoluzione e gestione delle crisi. Si pone infatti l’esigenza di salvaguardare il riparto di attribuzioni fra Banca d’Italia e CONSOB per dare piena attuazione al criterio di cui all’art. 8, comma 1, lett. *d*) della legge di delegazione europea 2014.

Sebbene lo schema di decreto n. 208 lasci inalterati i poteri di iniziativa di CONSOB in ordine all’amministrazione straordinaria e alla liquidazione coatta amministrativa delle SIM e introduca poteri di iniziativa in ordine alle nuove misure di intervento precoce, appare necessario assicurare una più ampia forma di coinvolgimento di CONSOB.

Ciò in quanto, da un lato, fra i presupposti per l’attivazione di talune misure di risoluzione si rinviene anche la violazione di norme alla cui vigilanza è preposta la CONSOB¹; dall’altro, la Banca d’Italia, nel suo ruolo di autorità di risoluzione nazionale, può incidere sulle modalità di svolgimento dei servizi di investimento, anch’esse ricomprese nel perimetro di competenze della CONSOB².

Il coinvolgimento di CONSOB dovrebbe essere attuato in due forme: in primo luogo, prevedendo che la stessa sia sentita, attraverso lo strumento del parere, nei procedimenti incardinati presso la Banca d’Italia, laddove vengano in rilievo profili attinenti alla prestazione dei servizi di investimento; in secondo luogo, introducendo il dovere per la Banca d’Italia di comunicare tempestivamente a CONSOB i provvedimenti finali (non pubblici) assunti in applicazione della Direttiva BRRD. Quest’ultima previsione è strettamente funzionale non solo allo svolgimento della vigilanza sugli intermediari e sulla prestazione dei servizi di investimento, ma anche all’esercizio dei poteri di prevenzione e repressione degli abusi di mercato cui si è in precedenza fatto riferimento.

¹ Cfr., a titolo esemplificativo, l’art. 69-*octiesdecies* del TUB (richiamato per le SIM dall’art. 55-*quinquies* del TUF), che individua fra i presupposti per l’applicazione delle misure di intervento precoce la violazione «*del titolo II della direttiva 2014/65/UE*» (MiFID2), che disciplinano il rilascio dell’autorizzazione alle imprese di investimento, e «*di uno degli articoli da 3 a 7, da 14 a 17, e 24, 25 e 26 del Regolamento (UE) n. 600/2014*» (MiFIR), in tema di mercati..

² Cfr., a titolo esemplificativo, l’art. 16, comma 1, lett. *e*), del “*decreto legislativo di recepimento*” (richiamato per le SIM dall’art. 60-*bis*.3 del TUF), ai sensi del quale la Banca d’Italia, al fine di rimuovere gli impedimenti alla risolvibilità di banche e gruppi, può ordinare di «*limitare, sospendere o cessare determinate attività, linee di business, vendita di prodotti, o astenersi da intraprenderne di nuovi*».

* * *

La disciplina sul *bail-in*, in combinazione con le norme che limitano interventi pubblici di salvataggio, rappresenta una significativa novità nel nostro ordinamento giuridico.

CONSOB, sin dall'agosto 2013 (data in cui la Commissione Europea ha pubblicato una comunicazione in materia di aiuti di Stato al settore bancario, dove si prefigurava l'introduzione del *bail-in*, quanto meno con riferimento alle obbligazioni subordinate) ha ritenuto di fare inserire un apposito fattore di rischio nei prospetti informativi relativi alle obbligazioni subordinate.

Successivamente all'entrata in vigore della Direttiva, nel luglio 2014, CONSOB ha imposto alle banche una precisa e puntale informativa sulle implicazioni in termini di rischio per tutti gli strumenti finanziari offerti al pubblico destinati a ricadere nell'ambito applicativo del *bail-in*.

La norma di maggiore rilievo in questo ambito contenuto nello schema di decreto n. 209 è quella relativa alla cosiddetta *depositor preference*, che, in attuazione dell'art. 108 della Direttiva BRRD, richiede agli Stati membri di modificare la gerarchia dei crediti al fine di assicurare che i depositanti siano preferiti rispetto ai restanti creditori chirografari, ivi inclusi i detentori di obbligazioni non garantite.

Al riguardo, la necessità di privilegiare i depositanti oltre 100.000 euro dovrà essere attentamente valutata dal Parlamento al fine di contemperarla al meglio con l'esigenza di tutelare le altre categorie di creditori e, in particolare, i portatori di obbligazioni non garantite che hanno sottoscritto i loro titoli prima dell'entrata in vigore di questa disposizione.

SENATO DELLA REPUBBLICA
VI Commissione (Finanze e Tesoro)

**Schemi di d.lgs. relativi all'attuazione della direttiva
2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e
risoluzione degli enti creditizi (Atto 208 e Atto 209)**

27 ottobre 2015

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Giovanni Sabatini

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

A nome del Presidente, Antonio Patuelli, e dell'Associazione Bancaria vorrei innanzitutto ringraziarVi dell'invito a partecipare a questo ciclo di Audizioni conoscitive dedicato al recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva europea n. 59 del 2014 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (BRRD – Bank Recovery and Resolution Directive).

Il tema oggetto dell'odierna audizione deve essere collocato all'interno dell'innovativo progetto dell'Unione Bancaria in cui il settore bancario italiano si trova a operare. L'Unione Bancaria si fonda su tre pilastri: il sistema unico di vigilanza, il sistema unico di risoluzione delle crisi e il sistema di garanzia dei depositi.

Con riferimento al primo pilastro, dal 4 novembre 2014 è entrata in vigore la nuova architettura di vigilanza europea.

L'accentramento a livello comunitario delle funzioni di vigilanza prudenziale e, dal prossimo anno, della responsabilità della gestione e risoluzione delle crisi bancarie, ha avuto l'effetto di cambiare l'ottica di vigilanza di tutte le banche, che da prevalentemente nazionale è diventata europea.

Il secondo pilastro, il meccanismo unico di risoluzione è in parte oggetto dell'odierna audizione, in quanto la direttiva BRRD ne costituisce il fondamento normativo.

La terza componente del mercato unico bancario, quella dei sistemi di garanzia dei depositi, è ancora in corso di definizione a livello europeo.

Con l'unione bancaria vengono meno le residue barriere nazionali e l'ambito in cui si svolge la competizione tra banche è diventato unico. L'esercizio di valutazione approfondita condotto dalla Banca Centrale Europea (BCE) prima di assumere i nuovi compiti di vigilanza prudenziale ha dimostrato che non sono più ammesse e giustificate differenze di trattamento.

Se prima della crisi era già sentita l'esigenza di costituire un set unico di regole di vigilanza in Europa per tenere il passo del crescente consolidamento del mercato unico europeo dei servizi finanziari; oggi l'asticella si è spostata più in alto, e l'Unione Bancaria ci chiede di

realizzare identiche normative, presupposto inscindibile di una vera vigilanza unica.

La mera emanazione di normative comunitarie e la creazione di autorità sovranazionali non è più sufficiente. È necessario che il contesto normativo di riferimento – ancora frammentato a livello nazionale – sia identico tra tutti gli Stati membri e in grado di recepire le novità legislative definite a livello internazionale.

Così come per il primo pilastro la BCE ha avuto bisogno di un contesto regolamentare uniforme per assumere i nuovi compiti di vigilanza prudenziale, analogamente per il secondo pilastro, che attiene alla fase di gestione e risoluzione delle crisi bancarie e che entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2016, la nuova Autorità europea di risoluzione (Single Resolution Board – SRB) avrà bisogno di un sostrato normativo perfettamente in linea con le nuove regole comunitarie.

Per mettere il SRB in condizione di esercitare in modo incisivo i poteri che assumerà a partire dal prossimo anno ai sensi del Regolamento n. 806 del 2014 istitutivo del Meccanismo di Risoluzione Unico (Single Resolution Mechanism - SRM), è necessario oggi recepire in modo puntuale la BRRD e, in particolare, i nuovi strumenti di risoluzione che introdurrà nel nostro ordinamento.

Il nuovo assetto normativo per la gestione delle crisi bancarie prevede un sistema articolato volto a prevenire e fronteggiare in modo precoce eventuali situazioni di crisi, affinché le misure di risoluzione siano utilizzate solo in extrema ratio, vale a dire alla fine di un sistema che prevede una molteplicità di strumenti di intervento fortemente potenziati rispetto al passato.

Le autorità di vigilanza (BCE e autorità di vigilanza nazionali) sono dotate infatti del potere di intervenire in modo preventivo, e quindi di esigere che la banca detenga fondi propri superiori ai requisiti minimi, chiedere il rafforzamento di processi e strategie, restringere o limitare le attività e le operazioni, esigere la cessione di attività che presentano rischi eccessivi, intervenire sulle retribuzioni del management, vietare la distribuzione di utili o il pagamento di interessi e imporre requisiti specifici in materia di liquidità.

Con l'aggravarsi delle eventuali crisi le misure di intervento precoce variano a seconda della gravità dello stato di dissesto. Il primo passaggio è quello di richiedere all'organo di amministrazione della

banca di attuare uno o più dei dispositivi o delle misure previsti nel piano di risanamento. Se ciò non dovesse essere sufficiente si chiede all'organo di amministrazione della banca di esaminare la situazione, indicare le misure atte a superare i problemi individuati e preparare un programma d'azione, indicandone i tempi di attuazione. Ciò può comportare anche cambiamenti nella strategia aziendale e alle strutture giuridiche o operative della banca. A tal fine può chiedere all'organo di amministrazione di convocare un'assemblea degli azionisti, o convocarla direttamente ove l'organo di amministrazione non ottemperi a tale richiesta.

Inoltre, l'autorità può chiedere la rimozione o la sostituzione di uno o più membri dell'organo di amministrazione e chiedere alla banca di preparare un piano per negoziare la ristrutturazione del debito con tutti o alcuni creditori secondo il piano di risanamento.

Qualora il deterioramento sia significativo, oppure vi siano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o dello statuto della banca o gravi irregolarità amministrative, l'autorità di vigilanza può esigere la rimozione dell'alta dirigenza e/o dell'organo di amministrazione.

Se la situazione degenera, l'autorità di vigilanza può poi nominare uno o più amministratori temporanei, qualora la sostituzione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione sia ritenuta insufficiente.

Se e solo se, nonostante gli interventi precoci, la situazione continua a peggiorare, rimangono solo due possibilità: o la banca viene liquidata secondo le procedure previste dal Testo Unico Bancario (TUB) per la Liquidazione Coatta Amministrativa (LCA) oppure viene posta in risoluzione.

In questo secondo caso la possibilità di avviare una procedura di risoluzione è legata al rispetto di tre condizioni contemporanee:

1. La banca è in dissesto o a rischio di dissesto
2. Tenuto conto della tempistica e di altre circostanze pertinenti, non si può ragionevolmente prospettare alcuna misura alternativa sotto forma di intervento del settore privato o di azione di vigilanza
3. L'azione di risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico della stabilità finanziaria.

Nello specifico, tra i nuovi quattro strumenti che costituiranno l'ossatura del nuovo quadro normativo di risoluzione, è l'istituto del bail-in (salvataggio interno) quello che necessita di maggiore attenzione in fase di recepimento, per gli effetti che avrà la sua introduzione sia con riferimento agli aspetti gestionali dell'attività bancaria, sia per le ricadute di natura legale e giuridica.

Lo strumento del bail-in pone delle rilevanti sfide legali e giuridiche perché consente alle autorità di risoluzione di ridurre gli importi dovuti ai creditori non garantiti di una banca in crisi e/o di convertire tali crediti in capitale ancora prima che la crisi sia conclamata; e quando entrerà in vigore, dal 1° gennaio 2016, le autorità di risoluzione avranno il potere di applicare la procedura del bail-in a tutte le passività eligibili presenti nel bilancio della banca dissestata, a prescindere dal momento in cui tali passività sono state emesse.

Il bail-in in linea di principio si applica a tutte le passività della banca dissestata ad eccezione dei depositi garantiti, dei covered bond, delle passività con scadenza originaria inferiore a una certa scadenza, tasse, salari e contributi previdenziali. I depositi garantiti (vale a dire quelli di importo inferiore ai 100 mila euro) sono esclusi dal bail-in perché al loro posto sono chiamati a intervenire i sistemi nazionali di garanzia dei depositi (Deposit Guarantee Schemes - DGS).

Il livello di svalutazione o di conversione delle passività soggette al bail-in può essere aumentato per tener conto di eventuali esclusioni, fatto salvo il rispetto del principio secondo cui nessun creditore può essere svantaggiato rispetto alla procedura ordinaria di insolvenza (c.d. principio del "No Creditor Worse Off").

Le banche dovranno detenere, oltre i fondi propri, una certa quantità di passività ricomprese nel campo di applicazione del bail-in. A tal fine, la BRRD introduce il requisito del MREL (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities), che sarà determinato su base individuale per singola banca dall'autorità di risoluzione come percentuale sul totale delle passività, compresi i fondi propri ma al netto dei derivati ⁽¹⁾.

L'applicazione del bail-in da parte dell'autorità di risoluzione avviene seguendo un ordine gerarchico predefinito (c.d. pecking order). In particolare, devono subire il bail-in prioritariamente gli strumenti del

⁽¹⁾ Il Legislatore comunitario, nel perseguire l'obiettivo di definire un requisito minimo di MREL che sia effettivamente e integralmente disponibile in caso di applicazione del bail-in, ha stabilito che le passività risultanti da un derivato sono incluse nelle passività totali purché siano pienamente riconosciuti i diritti di netting della controparte.

patrimonio di vigilanza, vale a dire il Common Equity Tier 1 (CET1), gli strumenti Additional Tier 1 (AT1) e infine quelli qualificati come Tier 2 ⁽²⁾.

Se il bail-in sugli strumenti del patrimonio di vigilanza non dovesse essere ancora sufficiente, si passa ai creditori non garantiti, seguendo l'ordine che si seguirebbe in una normale procedura di insolvenza, al netto però delle passività escluse ex-ante.

Ai sensi della BRRD, il pecking order del bail-in prevede un'importante differenza rispetto all'ordine che si seguirebbe in una normale procedura di insolvenza: il pecking order del bail-in, infatti, prevede un regime di favore per i depositi non garantiti di persone fisiche e PMI, e per i DGS (che come detto si sostituiscono ai depositanti garantiti in caso di applicazione del bail-in) che saranno aggrediti solo successivamente rispetto agli altri crediti non garantiti (c.d. depositor preference).

Le bozze dei decreti legislativi predisposti dal Governo per il recepimento della BRRD nella normativa italiana si pongono correttamente in aderenza al principio di evitare difformità rispetto alla direttiva europea.

Nell'ambito degli spazi di manovra concessi al legislatore nazionale dal testo della direttiva, i decreti prevedono una modifica del pecking order, e quindi anche nell'applicazione del bail-in.

In particolare, viene introdotta la c.d. "depositor preference estesa", che concede un privilegio nel pecking order ai depositi di tutte le imprese (depositi "corporate") e ai depositi interbancari non garantiti rispetto agli altri creditori chirografari, che si aggiunge al privilegio concesso ai depositi non garantiti di persone fisiche e delle PMI, come espressamente previsto dalla BRRD.

L'introduzione della "depositor preference estesa" è stata immaginata con l'obiettivo di assicurare chiarezza e trasparenza nell'applicazione del bail-in, visto che di fatto introduce una maggiore articolazione del pecking order.

(²) Il CET1 è composto da [azioni](#) ordinarie, [utili](#) non distribuiti e riserve, al netto dell'[avviamento](#).

L'AT1 è composto essenzialmente da obbligazioni convertibili; la conversione in azioni ordinarie è automatica quando gli indici patrimoniali della banca scendono sotto un certo livello (il 5,125%).

Gli strumenti computabili nel Capitale di Classe 2 (Tier 2) sono infine i debiti subordinati a media-lunga scadenza (non meno di 5 anni) e le eventuali eccedenze delle rettifiche di valore rispetto alle perdite attese.

Questo da una lato consentirà agli investitori e più in generale ai mercati di valutare a regime in modo più accurato il rischio connesso all'acquisto di ogni strumento finanziario e dall'altro è volta a mettere al riparo da eventuali ricorsi giudiziali le autorità di risoluzione, che in un futuro scenario di applicazione del bail-in sarebbero agevolate nel compito di assicurare il rispetto del principio della *par condicio creditorum*. È di tutta evidenza, infatti, che più sono omogenei i creditori all'interno della stessa categoria, minore è il rischio che una parte di essa si senta discriminata e decida di adire le vie legali.

Inoltre, la proposta di "depositor preference estesa" risponde all'esigenza politica - recentemente ribadita dall'Eurogruppo ⁽³⁾ - di evitare che i depositi siano sottoposti al bail-in *pari passu* delle obbligazioni bancarie non garantite.

Allargando la visione al contesto internazionale, la "depositor preference estesa" contribuirebbe anche in modo significativo a conseguire l'importante vantaggio di permettere alle banche italiane di computare integralmente senza ulteriori impatti negativi le obbligazioni bancarie non garantite ai fini del rispetto del requisito del TLAC ⁽⁴⁾, che il G-20 sarà chiamato ad approvare nel prossimo mese di novembre in vista di una sua trasposizione a livello globale, Europa compresa.

In considerazione di ciò la proposta di "depositor preference estesa" rappresenta un elemento di novità che andrebbe promosso a livello europeo in occasione della prossima revisione della BRRD prevista nel 2016. In questo modo si permetterebbe di definire il pecking order in modo univoco in tutti gli Stati membri e quindi evitare che l'SRB – nell'eventualità in cui decida di avvalersi dell'istituto del bail-in per risolvere la crisi di un gruppo transfrontaliero – si trovi nella condizione di dover trattare i creditori della banca in crisi in modo differenziato a seconda della nazionalità.

La proposta di "depositor preference estesa", tuttavia, necessita di un adeguato periodo transitorio per essere utilmente introdotta nell'ordinamento nazionale.

⁽³⁾ Eurogroup statement on the ESM programme for Greece, 14/08/2015, "Following the results of the Asset Quality Review and Stress Tests before the end of the year, the bail in instrument will apply for senior debt bondholders whereas bail in of depositors is excluded". Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/08/14-eurogroup-statement/>

⁽⁴⁾ Il Total Loss-Absorbing Capacity è il nuovo requisito minimo di passività assoggettabili al bail-in che le banche dovranno detenere a partire dal 1° gennaio 2019. Ai fini del requisito del TLAC non sono computabili le obbligazioni bancarie non garantite se nella stessa classe di ranking ai fini del bail in ci sono altre passività che possono far sorgere rischi di contenzioso legale.

Introdurre un periodo transitorio, infatti, consente di coniugare l'esigenza di garantire a regime una tutela rafforzata per i depositi non garantiti dai fondi di tutela e minimizzare l'impatto sui possessori di obbligazioni che rischierebbero di vedere, senza una adeguata informativa, deteriorata la propria posizione creditoria nei confronti della banca a causa della intervenuta subordinazione di fatto nell'eventuale fase di liquidazione o applicazione dell'istituto del bail-in.

Il periodo transitorio consentirebbe al contempo una ricomposizione della struttura del passivo (in particolare raccolta a medio lungo termine) evitando impatti negativi di breve termine che potrebbero causare riflessi nel costo della raccolta con i conseguenti effetti sulla offerta di credito all'economia reale.

Infine, l'introduzione di un periodo transitorio permetterebbe al MEF di presentarsi alla negoziazione della prossima modifica della BRRD con gli altri Stati membri vantando un recepimento nazionale molto aderente alla lettera della BRRD, così da rafforzare le proprie istanze a favore di una soluzione condivisa a livello comunitario.

In particolare, si propone di posticipare al 1° gennaio 2019 l'entrata in vigore la depositor preference, cosicché in caso di applicazione del bail-in:

- le obbligazioni bancarie non garantite emesse prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo in caso di applicazione del bail-in concorrerebbero – sempre - *pari passu* con i depositi non garantiti diversi da quelli di persone fisiche e PMI fino al 31 dicembre 2018
- dal 1° gennaio 2019 entrerebbe in vigore la depositor preference e così le obbligazioni bancarie non garantite emesse prima di tale data e ancora in circolazione, unitamente a quelle emesse a partire da tale data, sarebbero subordinate ai depositi non garantiti diversi da quelli di persone fisiche e PMI.

In aggiunta, in sede di confronto con gli altri Stati membri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze si dovrebbe adoperare affinché la prevista revisione della BRRD contenga anche previsioni volte ad una maggiore tutela delle attività finanziarie sottoscritte dalla clientela *retail*.

Tale richiesta, a nostro modo di vedere, è, tra l'altro, in coerenza con il dettato dell'articolo 47 della nostra Costituzione, che stabilisce che la Repubblica italiana promuove e tutela il risparmio.

Vorrei concludere sottolineando e ribadendo il massimo impegno dell'ABI e delle banche per la trasparenza e la corretta informazione della clientela. La Banca d'Italia ha predisposto un testo ufficiale con le spiegazioni sul bail-in e abbiamo prontamente esortato tutte le banche a diffonderlo, anche con informazioni dirette.

Nelle prossime settimane continueremo nella puntuale attività informativa, volta a rendere sempre più consapevoli i clienti delle banche dei cambiamenti normativi in atto e che hanno potenziali implicazioni nelle scelte di investimento.

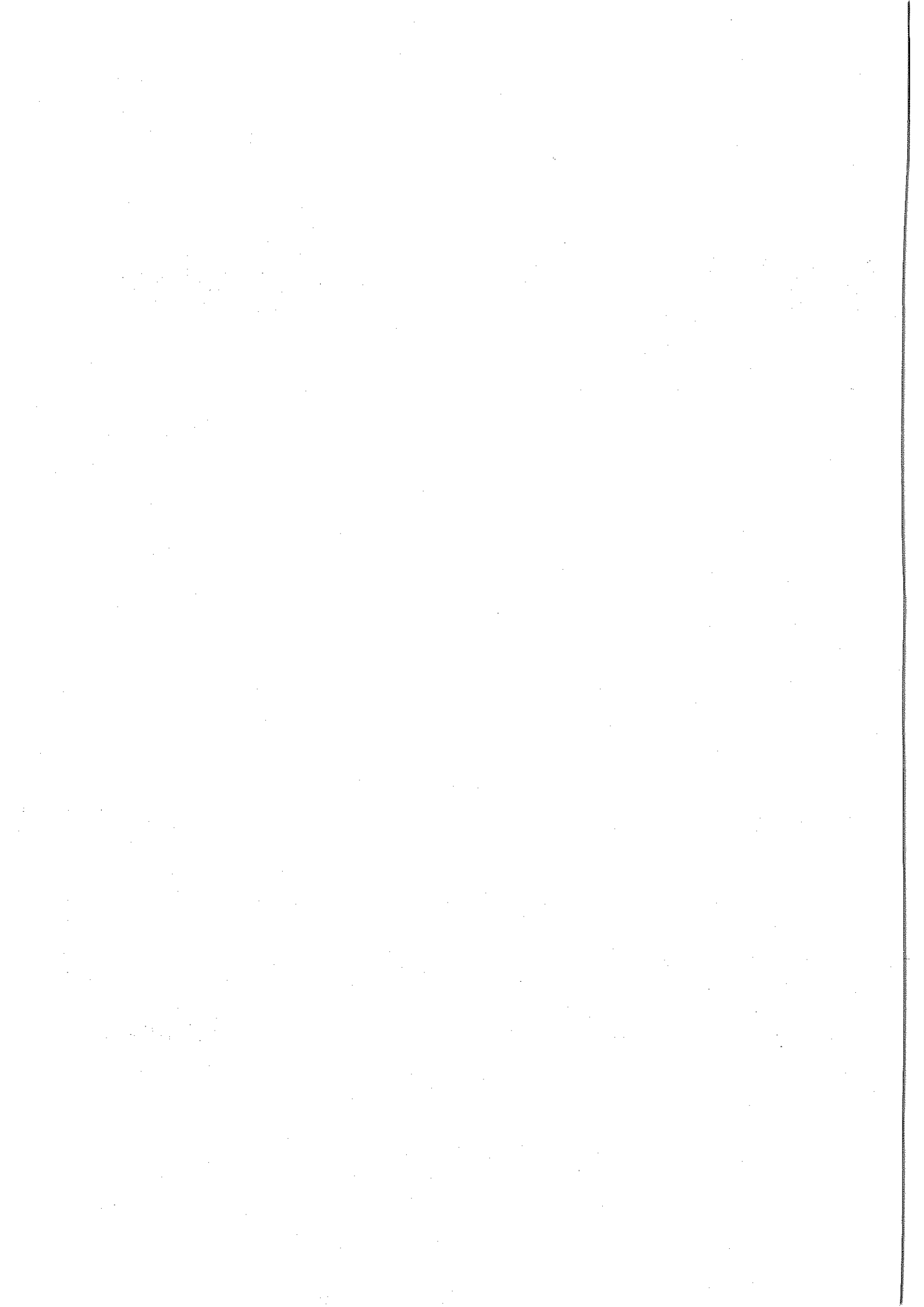
Vorrei concludere evidenziando come nell'ambito del nuovo assetto normativo, il bail-in, o salvataggio interno, si profila comunque come una misura eccezionale e di ipotesi estrema in considerazione del rafforzamento patrimoniale delle banche e dei potenziati strumenti di vigilanza. L'autorità di vigilanza ha infatti aumentato così fortemente gli indici minimi di solidità patrimoniale delle banche che questa misura di estrema prudenza limiterà la loro rischiosità.

Senato della Repubblica
6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

**Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea in riferimento
all'esame degli Atti del Governo n. 208 e n. 209
relativi al risanamento e risoluzione degli enti creditizi
e imprese di investimento**

Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Fabio Panetta

Roma, 29 ottobre 2015



Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

ringrazio la Commissione per aver invitato la Banca d'Italia a esprimersi sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*), predisposti dal Governo in esecuzione della legge di delegazione europea per il 2014.

Il tema è di grande importanza. La sua trattazione va inquadrata nel contesto del processo di riforma che sta interessando le banche a livello internazionale, sul quale svolgerò alcune considerazioni iniziali. Successivamente mi concentrerò sul regime di risoluzione delle crisi bancarie che sarà introdotto in Italia e in Europa con l'attuazione della direttiva e con l'avvio, dal prossimo gennaio, del Meccanismo Unico di Risoluzione. Mi soffermerò poi su specifici aspetti dei provvedimenti legislativi oggi in esame, per concludere con alcune valutazioni relative a profili procedurali e applicativi.

1. Il contesto di riferimento

La direttiva europea sul risanamento e la risoluzione delle banche fa parte dell'insieme di riforme promosse a livello internazionale a seguito della crisi finanziaria, al fine di ridurre sia la probabilità sia gli effetti negativi dei dissesti bancari. Si tratta di un insieme di regole vasto e complesso, che tocca diversi aspetti dell'attività bancaria e del sistema dei controlli.

Sul piano della vigilanza prudenziale, le regole di Basilea 3 hanno innalzato i requisiti patrimoniali per le banche, introdotto un limite al grado di leva finanziaria e stringenti requisiti di liquidità. Ulteriori risorse patrimoniali vengono richieste alle banche sistemicamente rilevanti, la cui crisi può minare la stabilità complessiva del sistema finanziario. Una riserva di capitale a fini anti-ciclici, attivabile a salvaguardia della stabilità sistemica, è prevista per l'intero sistema bancario.

In alcuni paesi – tra cui gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Germania e la Francia – sono state introdotte misure dirette a separare l’attività creditizia delle banche da quella finanziaria che esse esercitano in conto proprio, al fine di proteggere da rischi indebiti attività quali l’erogazione di finanziamenti e l’offerta di servizi di pagamento. Nei mesi scorsi il Consiglio Ecofin ha approvato una bozza di Regolamento con una analoga disciplina comune a livello europeo.

Dal lato degli standard contabili, la riforma dello IFRS9 renderà più stringenti le valutazioni delle banche sul rischio di credito; ciò accrescerà e renderà più tempestive le rettifiche sui crediti richieste agli intermediari¹.

Altre misure, volte a rafforzare la solidità delle banche, sono in discussione nelle sedi internazionali. Il Comitato di Basilea sta valutando le modalità per rendere più affidabile e omogeneo il calcolo delle attività ponderate per il rischio. Il *Financial Stability Board* sta definendo le norme sulla *Total loss absorbing capacity* (TLAC), che richiederanno alle banche globalmente sistemiche un adeguato volume di passività prontamente svalutabili o convertibili in capitale in caso di dissesto.

Queste modifiche normative renderanno meno rischiose le banche, dotandole in prospettiva di più capitale, di maggiore liquidità e di un grado di leva minore che in passato. Ciò conferirà stabilità all’intero sistema finanziario, accrescendone la resistenza in caso di crisi. Ma le nuove regole comprimeranno la redditività delle banche e la dimensione complessiva del sistema creditizio; ne potranno derivare riflessi negativi sulla disponibilità di finanziamenti all’economia reale, soprattutto se la transizione al nuovo regime non sarà graduale. I cambiamenti avvengono peraltro in un contesto europeo di debolezza economica e di bassa capacità di autofinanziamento da parte delle imprese, in presenza di un ruolo ancora limitato del mercato dei capitali.

2. Il nuovo sistema di gestione delle crisi bancarie

La BRRD costituisce un passo importante nel cammino di riforma appena descritto. Essa muta radicalmente l’approccio alla gestione delle crisi bancarie. In linea con i principi elaborati dal *Financial Stability Board*, la BRRD mira a superare le

¹ Dal 2018 le banche dovranno passare da un approccio basato sulle perdite effettivamente subite a uno fondato sulle perdite attese.

inefficienze nelle procedure di gestione dei dissesti bancari che negli anni scorsi hanno costretto numerosi paesi a destinare cospicue risorse pubbliche in favore di banche in difficoltà. Sottolineo che l'Italia non è tra quei paesi, nonostante la sfavorevole evoluzione dell'economia negli anni scorsi. In base ai dati pubblicati dall'istituto di statistica europeo Eurostat e dalla BCE², da noi gli interventi sul mercato del credito hanno generato per lo Stato un flusso di ricavi netti positivi sotto forma di interessi e commissioni³.

La BRRD introduce il principio in base al quale i costi della crisi dovranno ricadere in primo luogo su azionisti e creditori delle banche, secondo la gerarchia fallimentare. Solo al ricorrere di presupposti specifici sarà possibile l'intervento di un "Fondo di risoluzione" finanziato dallo stesso sistema bancario, a integrazione delle risorse di azionisti e creditori. Il ruolo dell'intervento pubblico sarà residuale.

Un tale principio persegue più obiettivi. Impedendo di addossare i costi delle crisi sui contribuenti, esso mira a disincentivare l'assunzione di rischi eccessivi da parte degli amministratori e degli azionisti delle banche. Esso rimuove inoltre la garanzia statale implicita in favore degli intermediari sistemici, forzandoli a competere alla pari con gli altri intermediari nella raccolta di fondi. Queste misure contribuiranno a mitigare il legame tra debito sovrano e debito bancario.

Con il recepimento della BRRD i paesi europei disporranno di strumenti per rendere più agevole la ristrutturazione o l'uscita dal mercato di banche in dissesto senza compromettere la stabilità sistemica, preservando la continuità delle attività essenziali e la tutela dei depositanti. Dal 1° gennaio del 2016 le funzioni di risoluzione nell'eurozona saranno per lo più accentrate in capo al Meccanismo di Risoluzione Unico. Il quadro normativo europeo sulla gestione delle crisi bancarie è completato dalla direttiva sui sistemi di garanzia dei depositanti.

La BRRD prevede un approccio graduale e programmato alla gestione delle crisi. Le misure da attuare in caso di difficoltà o di dissesto dovranno essere pianificate per tempo, nelle fasi di ordinaria operatività delle banche. Gli intermediari dovranno

² Si veda ad esempio, BCE, Bollettino economico, numero 6/2015, pag. 85.

³ Il costo degli interventi pubblici in favore delle banche è ammontato al 5 per cento del PIL in Spagna, al 5,5 nei Paesi Bassi, all'8,2 in Germania, a oltre il 22 in Grecia e in Irlanda. Il volume dei trasferimenti in favore delle banche è stato assai elevato anche negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

predisporre piani di risanamento che individuino le misure da adottare ai primi segni di difficoltà. Le autorità di risoluzione dovranno preparare piani per la gestione della crisi, rimuovendo gli ostacoli a una risoluzione ordinata di banche e gruppi bancari; se necessario, esse potranno richiedere – secondo principi di proporzionalità – modifiche alla struttura operativa, giuridica e organizzativa degli intermediari.

Ai primi segnali di deterioramento delle condizioni finanziarie o patrimoniali, l'autorità di vigilanza (la Banca d'Italia o la BCE) avrà a disposizione un insieme ampio di misure di intervento precoce dirette a evitare l'aggravarsi delle difficoltà. Nei casi gravi potranno essere nominati uno o più commissari, che affiancheranno o sostituiranno gli organi di amministrazione, sul modello dell'amministrazione straordinaria prevista dal Testo Unico Bancario. In questa fase le strutture di risoluzione sono tenute informate sull'evoluzione degli interventi.

In caso di dissesto, o anche solo di rischio di dissesto, l'autorità di risoluzione dovrà valutare se attivare l'ordinaria procedura d'insolvenza – nel nostro ordinamento bancario, la liquidazione coatta amministrativa – o se invece l'interesse pubblico richieda l'avvio di una speciale procedura di risoluzione al fine di contenere i rischi sistemici, preservare le funzioni essenziali dell'intermediario, tutelare la clientela bancaria. In questo secondo caso, il trattamento riservato agli azionisti e ai creditori nell'ambito della risoluzione non potrà essere peggiore di quello che spetterebbe loro in caso di liquidazione coatta amministrativa.

Nell'ambito della risoluzione sarà possibile utilizzare più strumenti per superare la crisi. Potrà essere disposto il trasferimento forzoso di beni e rapporti giuridici dall'intermediario in crisi ad acquirenti privati. Potranno essere costituiti veicoli societari, al fine di preservare e ricollocare sul mercato le funzioni essenziali della banca (il cosiddetto ente ponte o *bridge bank*) o di realizzare il valore di lungo termine delle attività deteriorate (la cosiddetta *bad bank*).

Tra gli strumenti di risoluzione, il più innovativo è il *bail-in*, che consente alle autorità di ridurre il valore delle azioni e di alcune tipologie di debiti della banca in crisi e di convertire tali debiti in azioni. Ciò permetterà di reperire presso gli stessi finanziatori della banca le risorse per intervenire, con una impostazione opposta rispetto al *bail-out*, in cui gli oneri del dissesto sono addossati alle finanze pubbliche.

La direttiva consente agli Stati membri di differire l'entrata in vigore del *bail-in* al più tardi al 1° gennaio del 2016. La legge delega richiede di esercitare questa facoltà; il decreto di recepimento la attua.

Dato l'impatto potenzialmente dirompente del *bail-in*, la direttiva ha opportunamente escluso dalla sua applicazione le categorie di passività più rilevanti per la stabilità sistemica e quelle protette in sede concorsuale. Non potranno pertanto essere oggetto di *bail-in* i depositi di valore pari o inferiore a 100.000 euro, protetti dal sistema di garanzia, le obbligazioni e altre passività garantite da attivi (quali i *covered bond*), i depositi interbancari a brevissimo termine. I depositi superiori a 100.000 euro detenuti da famiglie o da piccole e medie imprese potranno essere intaccati solo per la parte eccedente tale soglia e comunque dopo le altre passività; ciò minimizza di fatto la probabilità che essi subiscano perdite in situazioni di dissesto. Le obbligazioni bancarie non garantite (*senior*), le passività subordinate e gli altri strumenti di capitale potranno essere invece interessati dal *bail-in*, che potrà essere applicato anche agli strumenti già in circolazione alla data di entrata in vigore della normativa di recepimento.

In determinate circostanze i costi della risoluzione potranno essere in parte sopportati dal sistema bancario nel suo complesso, chiamato a finanziare un fondo di risoluzione. Quest'ultimo – ove sia utilizzato per sostenere indirettamente perdite ovvero si sostituisca a creditori esclusi dal *bail-in* – potrà intervenire solo dopo che sia stato effettuato il *bail-in* – in misura pari ad almeno l'8 per cento del passivo della banca in crisi – e potrà fornire un contributo non superiore al 5 per cento del passivo.

Secondo quanto stabilito nell'ambito del Meccanismo di Risoluzione Unico, dal 2016 i fondi di risoluzione nazionali saranno sostituiti dal Fondo di Risoluzione Unico; le risorse raccolte da quest'ultimo saranno inizialmente suddivise in comparti nazionali e verranno progressivamente messe in comune entro i successivi otto anni.

3. I provvedimenti legislativi di recepimento della BRRD

Al fine di assicurare un alto grado di armonizzazione tra paesi, la direttiva accorda ai legislatori nazionali margini di discrezionalità limitati. I testi di recepimento attualmente sottoposti al parere delle Camere sono in ampia misura volti a raccordare le disposizioni europee con l'ordinamento giuridico nazionale. Essi sono condivisibili

nell'impostazione generale e per la capacità di conseguire gli obiettivi della risoluzione delle banche posti dal legislatore europeo.

La BRRD richiede a ciascuno Stato membro di attribuire compiti e poteri di risoluzione a una specifica autorità amministrativa. Da noi tale ruolo è affidato alla Banca d'Italia, che ha istituito un'apposita Unità organizzativa di risoluzione alle dirette dipendenze del Direttorio, in conformità con il principio di separatezza dalla Vigilanza previsto dalla direttiva. Una tale scelta è in linea con quella di altri Stati membri, che hanno anch'essi affidato la funzione di risoluzione all'Organo di vigilanza.

La direttiva consente di sottoporre all'approvazione del ministro competente le decisioni dell'autorità di risoluzione aventi implicazioni sulla stabilità sistemica o sulle finanze pubbliche. Sulla base di questa facoltà, la normativa di recepimento prevede che il Ministro dell'Economia e delle Finanze approvi il provvedimento di avvio della risoluzione adottato dalla Banca d'Italia. Un coordinamento tra autorità di risoluzione e autorità di Governo è coerente con l'approccio finora seguito dal Testo Unico Bancario per l'avvio delle procedure di gestione delle crisi; è in linea con quanto previsto per il Meccanismo di Risoluzione Unico, dove la decisione del Comitato Unico è condivisa dalla Commissione Europea e in alcuni casi dal Consiglio dell'Unione Europea.

È inoltre condivisibile la scelta di affidare alla sola autorità di risoluzione, che si coordina con la Vigilanza, le valutazioni circa la gestione della crisi, in quanto esse investono profili prudenziali e di stabilità finanziaria. Ciò consente di semplificare l'*iter* decisionale e permette all'autorità di risoluzione di attuare rapidamente le azioni necessarie per fronteggiare la crisi. Eventuali forme di informazione e coordinamento con altre autorità potranno essere definite in appositi protocolli.

Gli schemi dei provvedimenti legislativi rimettono alla Banca d'Italia il compito di definire, con norme di rango secondario, gli aspetti tecnici della materia. La Banca d'Italia dovrà assicurare la coerenza della propria normativa con le indicazioni del Comitato di Risoluzione Unico e dovrà tener conto degli orientamenti in corso di definizione in seno all'Autorità Bancaria Europea.

Fin dalla legge bancaria del 1936 le banche italiane sono state escluse dall'applicazione delle ordinarie procedure concorsuali (in particolare, del fallimento) e

assoggettate – in considerazione della peculiarità del fenomeno della crisi bancaria – alla speciale procedura della liquidazione coatta amministrativa.

Con il recepimento della BRRD le autorità potranno, in presenza dei presupposti di dissesto o di rischio di dissesto e sempre che non siano disponibili soluzioni di mercato, innanzitutto disporre la riduzione del valore nominale delle azioni e degli altri strumenti computabili nel capitale regolamentare, inclusi i debiti subordinati (il cosiddetto *write down*). Qualora il *write down* non bastasse a rimediare al dissesto, le autorità dovranno scegliere se rispondere alla crisi dell'intermediario con la liquidazione coatta amministrativa o con la risoluzione. Come ho già rilevato, la risoluzione potrà essere avviata solo se ritenuta indispensabile per conseguire gli obiettivi di interesse pubblico sottesi alla disciplina delle crisi, ossia quando la liquidazione coatta amministrativa non fosse in grado di tutelare adeguatamente questi interessi. In mancanza del requisito di interesse pubblico, la banca sarà sottoposta alla liquidazione coatta amministrativa.

Finora in Italia le crisi bancarie sono state gestite minimizzando la dispersione del valore aziendale, senza perdite per i depositanti e oneri per le finanze pubbliche anche grazie agli interventi di sostegno dei sistemi di garanzia dei depositanti. Nel nuovo contesto normativo questo schema potrebbe non essere sempre disponibile.

Gli orientamenti recenti della Commissione europea tendono infatti a qualificare come aiuto di Stato gli interventi dei sistemi di garanzia diversi dal rimborso dei depositi. Un tale orientamento appare in contrasto con la natura privatistica di tali interventi, che utilizzano risorse del sistema bancario e non dello Stato e sono deliberati su base volontaria. Se questa posizione della Commissione fosse confermata, sarebbero comunque ammissibili gli interventi di sostegno effettuati dal sistema bancario con risorse aggiuntive, al di fuori degli schemi di garanzia dei depositanti.

Inoltre, la nuova gerarchia fallimentare prevista dalla direttiva modifica la convenienza dei sistemi di garanzia dei depositi a intervenire per sostenere la cessione di attività e passività ad altri intermediari e rende così più difficile la realizzazione delle operazioni di concentrazione che nel passato hanno consentito di risolvere le crisi.

La normativa di recepimento della BRRD modifica infatti la gerarchia concorsuale applicabile tanto nella risoluzione quanto nella liquidazione coatta

amministrativa. È ora previsto che i crediti vantati dal sistema di garanzia dei depositi siano gli ultimi ad assorbire le perdite (c.d. *depositor preference*); i creditori chirografari, tra cui rientrano i sottoscrittori di obbligazioni bancarie, sopporteranno invece le perdite. Questa scelta mira a rafforzare la tutela dei depositi, a prescindere dal loro importo, in considerazione della loro rilevanza per la stabilità finanziaria.

Lo schema di recepimento della BRRD disapplica alcuni obblighi di comunicazione al mercato delle informazioni *price sensitive* relative alla sussistenza dei presupposti per il *write down* o la risoluzione. Esso prevede, inoltre, che altre ipotesi di disapplicazione di questi obblighi possano essere identificate dalla Consob. La scelta è in linea con le disposizioni della BRRD sulla riservatezza delle informazioni ed è legata al fatto che l'informazione al mercato prima che siano state adottate misure di *write down* o di risoluzione – cioè quando ancora verosimilmente non sono state approntate misure per fronteggiare la crisi – avrebbe ripercussioni negative sulla banca interessata e sull'esito delle misure da assumere, e potrebbe minacciare la stabilità sistemica.

4. L'avvio del nuovo regime di gestione delle crisi: aspetti procedurali e applicativi

Il passaggio al nuovo sistema di gestione delle crisi bancarie avverrà nel prossimo gennaio, con l'avvio del Meccanismo di Risoluzione Unico e con il progressivo passaggio dai fondi nazionali al Fondo Unico di Risoluzione. Esso si realizzerà in una fase in cui il sistema si sta adattando all'avvio del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU): nonostante i significativi progressi sin qui realizzati, la transizione al MVU richiede tuttora un forte impegno sia alle banche sia alle autorità di supervisione. Anche lo scenario macroeconomico risulta solo in parte favorevole: la ripresa congiunturale in atto in Italia migliorerà le condizioni reddituali e patrimoniali della clientela bancaria e degli stessi intermediari a partire dai prossimi mesi, con l'usuale sfasamento temporale rispetto all'avvio della ripresa. In un tale scenario, l'assoggettamento di alcuni strumenti al *bail-in* potrà accrescere il costo medio della raccolta bancaria.

Il nuovo quadro normativo in materia di risoluzione delle crisi bancarie persegue finalità nel complesso condivisibili. I suoi effetti concreti andranno tuttavia valutati in base all'applicazione. È necessario che le autorità di risoluzione nazionali e il Comitato di Risoluzione Unico esercitino i nuovi, incisivi poteri con flessibilità e ragionevolezza

tanto nella fase di pianificazione degli interventi quanto in caso di eventuali dissesti. L'impatto di ciascuna misura dovrà essere valutato con riferimento sia ai singoli casi sia alla stabilità complessiva del sistema finanziario.

Nella fase di pianificazione, gli interventi tesi a migliorare la risolvibilità dell'intermediario dovranno evitare interferenze sulle scelte degli amministratori non giustificate dalla difesa della stabilità sistemica. Per ciascuna banca il volume minimo di passività idonee ad assicurare l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione dovrà essere calibrato con attenzione.

In sede di applicazione del *bail-in* le autorità potranno avvalersi della facoltà di sottrarre alcune passività alla riduzione o alla conversione in azioni, al fine di evitare possibili ripercussioni sulla stabilità finanziaria e per assicurare la continuità di funzioni aziendali essenziali⁴. Dal prossimo gennaio molte di queste facoltà spetteranno al Comitato di Risoluzione Unico; in quel consesso, sarà estremamente importante che trovino piena applicazione i principi, appena richiamati, di flessibilità e ragionevolezza sottesi alla nuova disciplina sulle crisi.

Il nuovo regime regolamentare richiede sia alle banche sia alle autorità il massimo impegno al fine di rafforzare la tutela dei risparmiatori. Gli intermediari dovranno rispettare scrupolosamente, caso per caso, gli obblighi di trasparenza e correttezza stabiliti per l'emissione, il collocamento, la negoziazione degli strumenti più rischiosi presso la clientela al dettaglio.

Le autorità dovranno verificare il rispetto delle regole, intervenendo con decisione per correggere eventuali violazioni. Al tempo stesso, esse dovranno rafforzare l'impegno per innalzare la comprensione, la consapevolezza dei rischi da parte dei risparmiatori. La Banca d'Italia ha avviato iniziative in tal senso: subito dopo l'approvazione della legge delega per il recepimento della direttiva abbiamo pubblicato

⁴ L'Autorità di risoluzione può escludere integralmente o parzialmente talune passività dal *bail-in* allorché: i) non è possibile sottoporre a *bail-in* tali passività entro un tempo ragionevole; ii) l'esclusione è strettamente necessaria e proporzionata per consentire la continuità delle funzioni essenziali e delle principali linee di business; iii) l'esclusione è strettamente necessaria e proporzionata per evitare di provocare un ampio contagio, in particolare per quanto riguarda depositi detenuti da persone fisiche o da micro, piccole e medie imprese, che perturberebbe gravemente il funzionamento dei mercati finanziari, incluse le loro infrastrutture, in modo da determinare una grave perturbazione dell'economia dello Stato; iv) l'applicazione dello strumento del *bail-in* a tali passività determinerebbe una distruzione di valore tale che le perdite sostenute da altri creditori sarebbero più elevate rispetto al caso in cui tali passività fossero incluse nel *bail-in*.

sul sito dell'Istituto un documento con una serie di "domande frequenti" e le relative risposte, utilizzando un linguaggio semplice, ma completo, al fine di informare i risparmiatori dei possibili effetti derivanti dall'applicazione del *bail-in*. Nei prossimi giorni terremo un incontro con le Associazioni dei consumatori, per affrontare i temi posti dal nuovo sistema di risoluzione delle crisi e individuare le strategie più appropriate per accrescere la consapevolezza dei risparmiatori.

In prospettiva, andrà valutata l'opportunità di introdurre espliciti vincoli normativi al collocamento degli strumenti più rischiosi presso la clientela meno consapevole, limitandone, se del caso, l'offerta a specifiche categorie di investitori professionali.

5. Conclusioni

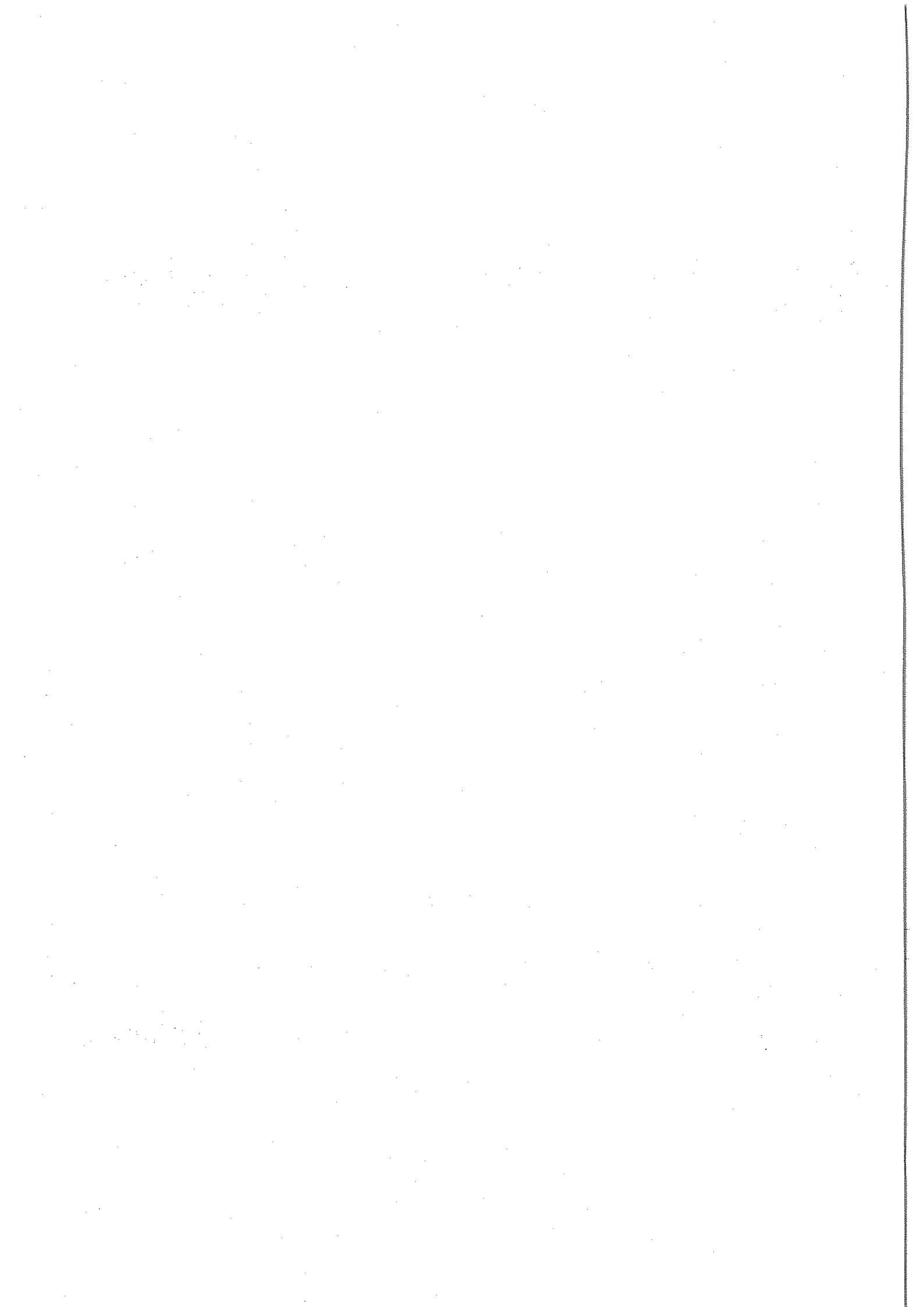
Il sistema finanziario italiano, al pari di quello europeo, è alla vigilia di mutamenti profondi sia nella gestione delle crisi sia nell'assetto dei controlli. Al fine di garantire una transizione ordinata al nuovo regime, è necessario che l'*iter* legislativo di recepimento della direttiva si concluda in tempi molto rapidi, in anticipo rispetto al passaggio al Meccanismo di Risoluzione Unico.

Riflessioni sono in corso a livello internazionale su aspetti applicativi di grande importanza al fine di salvaguardare le risorse pubbliche e al tempo stesso assicurare la stabilità finanziaria sistemica. In Europa il Comitato di Risoluzione Unico sta definendo le modalità di cooperazione con le autorità di risoluzione nazionali e le metodologie con cui svolgere le attività previste dal nuovo sistema di risoluzione delle crisi.

La risoluzione resta una *extrema ratio*, un'ipotesi possibile ma auspicabilmente remota. Per questo è essenziale che il quadro giuridico crei le condizioni affinché l'attività bancaria si svolga in maniera sana e prudente, la vigilanza sia efficace, in grado di intercettare tempestivamente e correggere situazioni critiche, evitando lo stato di dissesto.

In Italia si è lavorato molto negli ultimi anni in questa direzione. Lo si sta ancora facendo. Gli interventi più rilevanti includono la partecipazione del nostro Paese al Meccanismo di Vigilanza Unico; gli interventi legislativi che hanno interessato le banche popolari; la definizione di un protocollo di intesa tra il

Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio; le norme tese a rendere più rapido ed efficiente il recupero dei crediti; la revisione del trattamento fiscale delle svalutazioni sui crediti per permettere l'immediata deducibilità delle perdite; le iniziative di riforma del sistema delle banche di credito cooperativo, tuttora in discussione.



Senato della Repubblica

VI Commissione Finanze

Schemi di decreto legislativo relativi all'attuazione della Direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive 82/891/CEE, 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012.

(Atti n. 208 e 209)

**Audizione dell'Associazione Nazionale
fra le Banche Popolari**

**INTERVENTO DEL PRESIDENTE
AVV. CORRADO SFORZA FOGLIANI**

Roma, 29 ottobre 2015

Schemi di decreto legislativo relativi all'attuazione della Direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive 82/891/CEE, 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi anzitutto di esprimere il ringraziamento mio personale e dell'Associazione che presiedo per l'opportunità di fornire alla Commissione un contributo su un tema così rilevante come quello del recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva europea n. 59 del 2014 (Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD), che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e, specificamente, sugli schemi dei decreti legislativi per il recepimento di detta Direttiva predisposti dal Governo in esecuzione della legge di delegazione europea per il 2014 (Legge n. 114 del 9 luglio 2015).

La Direttiva dà attuazione ai principi in materia di risoluzione delle crisi bancarie elaborati dal Financial Stability Board nell'ottobre 2011 e posti all'approvazione dei Capi di Stato e di Governo riuniti a Cannes nel novembre 2011.

Il nuovo quadro normativo europeo, come noto, introduce negli ordinamenti nazionali un regime armonizzato per la gestione delle crisi delle banche e di altri intermediari finanziari, con l'obiettivo di assicurare che il dissesto di tali enti possa essere affrontato tempestivamente ed in modo da garantire la continuità delle funzioni essenziali, evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria, preservare l'integrità delle finanze pubbliche, tutelare i depositanti e gli investitori protetti.

Il nuovo regime normativo ha dunque l'obiettivo di ridurre al minimo i fenomeni di azzardo morale alla base della crisi finanziaria globale, di rafforzare la disciplina di mercato e contenere gli incentivi all'assunzione di un livello eccessivo di rischio da parte di intermediari, azionisti e creditori.

La nuova procedura di risoluzione dovrebbe rappresentare un'alternativa per la gestione delle crisi bancarie più efficiente rispetto agli ordinari procedimenti concorsuali, in termini di minori costi non solo per le finanze pubbliche, ma anche per gli stessi azionisti e creditori.

La BRRD è parte di un pacchetto normativo che comprende anche la Direttiva 2014/49/UE (c.d. Deposit Guarantee Scheme Directive - DGSD) sui sistemi di garanzia dei depositanti ed il Regolamento 806/2014/UE, che istituisce il Meccanismo unico di risoluzione per i Paesi dell'Eurozona a partire dal 2016.

I due schemi di decreto legislativo, predisposti dal Governo ed all'esame del Parlamento, consistono in altrettanti distinti provvedimenti:

- il primo include la disciplina per la predisposizione dei Piani di risoluzione, l'adozione delle misure di risoluzione, l'avvio e chiusura delle procedure di risoluzione, la gestione delle crisi dei gruppi cross-border, i poteri e le funzioni delle Autorità di risoluzione, le modalità di funzionamento del Fondo di risoluzione;
- il secondo apporta modifiche al decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993 (Testo unico bancario), in materia di disciplina dei Piani di risanamento, di misure di intervento precoce, di amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa delle banche, al fine di adeguarla al nuovo quadro normativo previsto dalla Direttiva; apporta inoltre modifiche al decreto legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998 (Testo unico della finanza), con riguardo specifico alle Sim mediante la previsione di rinvii alla disciplina prevista per le banche nel Testo unico bancario.

I decreti delegati disciplinano, fra l'altro, le norme e le regole sul c.d. Bail-in, ovvero sulle procedure per l'esercizio, da parte delle autorità di risoluzione, dei poteri di svalutazione del valore delle azioni e del debito della banca in crisi e/o della conversione delle passività di un ente creditizio in capitale.

In proposito, per quanto di specifico interesse per le banche cooperative quali le banche popolari, in sede di approvazione della legge di delegazione europea 2014 una modifica approvata dal Parlamento ha previsto che l'attivazione dei poteri previsti in caso di Bail-in (riduzione forzata del valore delle azioni e/o conversione) dovrà avvenire valutando l'opportunità di stabilire modalità applicative coerenti con la forma societaria cooperativa della banca.

Testualmente l'art. 8 della citata Legge prevede il seguente principio direttivo:

«b) prevedere che lo strumento del Bail-in di cui alla sezione 5 del capo IV del titolo IV della Direttiva si applichi a partire dal 1° gennaio 2016, valutando inoltre

l'opportunità di stabilire modalità applicative del Bail-in coerenti con la forma societaria cooperativa».

In applicazione di tale principio, l'art. 53 dello schema di decreto (Atto del Governo n. 209) prevede una specifica deroga, di carattere temporaneo, alla disciplina sul gradimento e sui limiti al possesso azionario (artt. 2527 e 2528 cod. civ., e art. 30 Testo unico bancario) nel caso di acquisizioni e/o incrementi di partecipazioni nelle banche cooperative conseguente alla conversione in applicazione delle procedure di Bail-in.

Se il Bail-in è stato disposto nei confronti di una banca popolare o di una banca di credito cooperativo, è compito della Banca d'Italia stabilire il termine entro il quale deve essere ristabilito il rispetto dei limiti al possesso azionario. Se tale termine decorre inutilmente, la Banca d'Italia deve disporre la trasformazione in S.p.A.

Data l'ampiezza del potere attribuito all'Autorità di risoluzione, si riterrebbe auspicabile specificare espressamente - nella norma citata - che il termine, decorso il quale la Banca d'Italia può disporre la trasformazione in S.p.A. della banca cooperativa, sia quantomeno "congruo" nonché suscettibile di proroga, da valutare caso per caso, da parte della Banca d'Italia; si ravvisa inoltre l'opportunità di subordinare il potere di trasformazione in altro modello societario al verificarsi della condizione del mancato risanamento.

In ottica generale, si evidenzia come nel processo di adeguamento al nuovo impianto normativo, sia opportuno procedere, così come avviene nelle occasioni di modifica incisiva della regolamentazione previgente, con la necessaria gradualità, soprattutto in riferimento alla fase di entrata in vigore dei dettami operativi ad opera dell'Autorità di vigilanza.

In relazione al merito dei contenuti del recepimento delle disposizioni di diritto comunitario nell'ordinamento nazionale, si evidenzia inoltre come non si possa prescindere da una concreta e reale applicazione del principio di proporzionalità.

Secondo tale principio, la regolamentazione deve tenere conto della diversità degli intermediari cui viene applicata - in termini di profili dimensionali, modello giuridico, finalità imprenditoriali, propensione al rischio, modello operativo di riferimento - dettando regole opportunamente differenziate e assicurandone al contempo un'applicazione coerente con le specificità degli stessi.

Ciò rileva in particolar modo per gli intermediari di dimensioni medie e minori, caratterizzati da una forma giuridica e da un modello operativo non finalizzati in modo prevalente alla massimizzazione del profitto.

Relativamente a questi sarebbe opportuno che la regolamentazione non introduca adempimenti eccessivamente onerosi e complessi che potrebbero intaccarne l'efficienza economica e addirittura pregiudicarne la stabilità.

Il 18 febbraio u.s., il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha diffuso un proprio parere su "Il ruolo delle banche cooperative e casse di risparmio nella coesione territoriale".

Il CESE, pur riconoscendo gli sforzi compiuti dalla Commissione europea nel prendere in considerazione la specificità delle banche in parola, ha argomentato che "il problema continua a riguardare l'adeguata applicazione del principio di proporzionalità nella nuova regolamentazione bancaria" e propone al riguardo, proprio al fine di salvaguardare la stabilità del sistema finanziario, di applicare requisiti più stringenti ai gruppi bancari che operano a livello globale, requisiti rigorosi alle banche con operatività di rilevanza sistemica in Europa e requisiti più flessibili alle banche nazionali e locali.

In tale ottica, il principio di proporzionalità, andrebbe concretamente attuato in primo luogo con riferimento alle modalità di contribuzione al Single Resolution Fund, ossia al Fondo unico di risoluzione delle crisi delle banche, le cui consistenze verranno accumulate tramite il versamento ex ante di contributi obbligatori da parte di tutte le banche degli Stati membri, fino a raggiungere lo 0,8% dell'ammontare complessivo dei depositi amministrati dal complesso delle banche che operano nell'Unione.

Il Regolamento 806/2014/UE, istitutivo del Fondo, prevede che il primo obiettivo del Fondo sia quello di assicurare la stabilità finanziaria di un intermediario a seguito di un'eventuale ristrutturazione. Ciò non esclude, peraltro, che in casi particolari, ovvero quando le risorse interne direttamente riferibili a soci e clienti si dimostrino insufficienti a risanare la banca soggetta a risoluzione, il Fondo possa essere impiegato per assorbire le perdite e fornire nuovi capitali.

E' di tutta evidenza che le probabilità di utilizzare il Fondo e, soprattutto, l'entità delle risorse che presumibilmente saranno assorbite per fronteggiare situazioni di crisi, sono direttamente correlate alla rilevanza sistemica delle banche, ovvero alla

loro propensione al rischio e all'attitudine a trasferire e diffondere gli effetti negativi dei rischi acquisiti alle altre componenti del sistema, in ragione non solo della dimensione, ma anche e soprattutto del loro livello di finanziarizzazione e di interconnessione operativa con gli altri intermediari.

Ciò, peraltro, è quanto avvenuto nel corso della recente crisi internazionale, durante la quale sono state impegnate ingenti risorse pubbliche per fronteggiare il dissesto di alcuni grandi gruppi transnazionali che operavano su mercati finanziari molto rischiosi come quelli dei mutui subprime, mentre la gran parte delle banche del territorio, orientate al credito e all'intermediazione tradizionale, ha subito gli effetti della crisi ed anzi ha contribuito a contrastarla, continuando a finanziare le economie locali e le PMI.

Riteniamo pertanto che la contribuzione al Fondo unico di risoluzione debba essere commisurata non solo alla dimensione degli intermediari, ma anche e soprattutto alla propensione al rischio, alla rilevanza sistemica e al livello di finanziarizzazione degli stessi, ovvero a quelle connotazioni che più di altre renderanno probabile l'assorbimento delle risorse del Fondo.

Allo stesso modo, in applicazione a quanto espressamente disposto dal Considerando 14 della Direttiva BRR, riteniamo che il principio di proporzionalità debba essere applicato con riferimento alla predisposizione dei Piani di risanamento aziendale, e pertanto dovrebbero essere previste modalità semplificate per le banche, come le popolari cooperative, che hanno dimensioni, complessità operative e profili di rischio contenuti rispetto alla generalità delle banche commerciali.

Ciò proprio al fine di rispettare le indicazioni del Considerando, che sottolinea l'esigenza di contenere al minimo gli oneri amministrativi sugli obblighi di elaborazione dei piani di risanamento e risoluzione, evitando prescrizioni eccessive e ingiustificate.

Entrando nel merito delle valutazioni tecniche previste dai decreti di recepimento della BRRD, sussiste a nostro avviso un problema di merito riguardante alcune forme di provvista bancaria. E' il caso delle obbligazioni bancarie non garantite (cd. obbligazioni senior) che risultano penalizzate nella graduatoria degli strumenti di debito utilizzabili nelle procedure di risoluzione delle crisi bancarie, e che pertanto si presentano più rischiose per la clientela e più onerose per le banche emittenti.

La maggior rischiosità dei titoli senior implica un maggior costo per finanziare l'economia reale e ciò assume particolare rilievo nel contesto italiano dove le obbligazioni bancarie rappresentano una voce rilevante tra gli investimenti del risparmio delle famiglie.

Al riguardo, peraltro, si deve evidenziare che molti grandi intermediari sono strettamente collegati a società che svolgono di fatto un ruolo simile a quello delle banche ma che non sono sottoposte alla regolamentazione e alla vigilanza bancaria.

Si tratta del cosiddetto sistema bancario ombra, un settore che nella sola Unione Europea ha superato i 23 mila miliardi di Euro, con una crescita notevole anche negli anni successivi allo scoppio della crisi. Riteniamo al riguardo che si debba vigilare attentamente al fine di evitare che si profili un incentivo per i grandi gruppi bancari nel fornire ai clienti migliori una qualche possibile scappatoia nell'assunzione di rischi, spostando sempre più attivi nell'ombra.

C'è un ultimo aspetto che riteniamo importante debba essere sottolineato, anche se non investe direttamente il dettato dei decreti attuativi della Direttiva europea: si tratta dell'impatto mediatico sulla clientela retail che accompagna il processo di entrata in vigore dell'impianto normativo riferito alla BRRD e, in particolare, al Bail-in e che sta inducendo ingiustificate preoccupazioni in ordine ai rischi sui depositi e sulla provvista bancaria in generale.

Ciò avviene nonostante la Direttiva escluda dalle procedure di risoluzione delle crisi la gran parte delle forme di provvista bancaria retail - depositi di valore inferiore a 100.000 Euro, obbligazioni garantite dagli attivi della banca, ecc. -- la qual cosa minimizza di fatto la probabilità che i normali depositanti possano subire perdite, anche in situazioni di dissesto della banca.

Riteniamo pertanto che possa essere opportuna un'ampia campagna di informazione ad opera dell'industria e delle istituzioni, per evitare che tali timori possano arrecare nocimento alla consistenza delle fonti di provvista del sistema creditizio, incidendo, in ultima analisi, sul credito all'economia.

In riferimento a tali aspetti, l'Associazione che rappresento sta dedicando particolare impegno alla formazione e informazione delle proprie associate relativamente al nuovo contesto normativo. In tale ottica, si sta dando la massima diffusione al testo pubblicato dalla Banca d'Italia sui temi della BRRD e del Bail-in,

proprio con l'obiettivo di assicurare la più ampia divulgazione informativa sulle corrette modalità di interpretazione delle nuove regole.

Specifici corsi di formazione per gli amministratori e gli operatori sono stati posti in essere per dipanare le impegnative tematiche portate dalla BRRD, anche con riferimento alle più specifiche tecniche.

Già dal dicembre 2014, infine, è stato costituito un gruppo di lavoro di Categoria per supportare le associate in relazione agli impegni richiesti alle banche con l'obiettivo di approfondire i riflessi operativi della Direttive BRR e DGS, e, in particolare, di elaborare delle linee guida per la predisposizione dei piani di risanamento.

Ringrazio per l'attenzione.

Senato della Repubblica

Audizione presso la Commissione

Finanze e Tesoro

1

Memoria della Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo

Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea in
relazione agli Atti di Governo n. 208 e n. 209
di recepimento della direttiva BRRD

Roma, 29 ottobre 2015

Agenda

1. Premessa
2. Le piccole banche ed il ruolo dei Fondi di Garanzia
3. L'esperienza delle Banche di Credito Cooperativo
4. Il nuovo contesto normativo
5. Le proposte del Credito Cooperativo

Appendice

I numeri e le quote di mercato delle Banche di Credito Cooperativo nell'economia e nella società italiane.

1. Premessa

Il tema della prevenzione delle crisi bancarie assume profili di particolare rilevanza anche per le banche di media e piccola dimensione, come ha dimostrato, nella prima crisi finanziaria del 2007, l'esperienza del fallimento della britannica Northern Rock in grado di innescare reazioni di carattere sistemico.

Fenomeni di *credit crunch* e/o di razionamento del credito indotti da condizioni di difficoltà sotto il profilo dell'equilibrio patrimoniale e finanziario di una banca di piccole dimensioni che opera in un'area più o meno limitata, causati anche da carenze organizzative e di *governance*, possono incidere in misura significativa sulla struttura finanziaria delle micro e piccole imprese, sulle scelte finanziarie delle famiglie e, più in generale, degli operatori economici del territorio.

La riduzione della disponibilità di credito, difatti, può non essere compensata dalla maggiore offerta da parte di altri intermediari, almeno nel breve-medio periodo, e causare minori investimenti o anche problemi di liquidità per le imprese.

Nel caso estremo di fallimento "puro" della banca - cioè senza trasferimento dei rapporti bancari e di tutti i contratti in essere ad altro intermediario - l'impatto può risultare molto severo: oltre a valutare attentamente l'effetto di breve-medio periodo dell'interruzione dei rapporti finanziari con la clientela, occorre infatti considerare sia la presumibile rilevante perdita in conto capitale per molti dei creditori della banca non protetti dalla garanzia sui depositi, come anche la perdita occupazionale connessa con il licenziamento dei dipendenti della banca stessa.

2. Le piccole banche e il ruolo dei Fondi di Garanzia

Soprattutto negli Stati Uniti, l'esperienza passata dimostra che i fallimenti di piccole banche - o in genere di banche di comunità - hanno avuto effetti socio-economici particolarmente negativi e persistenti, con un impoverimento della popolazione e il deterioramento dell'attività economica locale.

Nell'Europa continentale, e in particolare in Italia, le Autorità e le stesse strutture dell'industria bancaria, come ad esempio i Fondi di Garanzia, hanno per un lungo periodo evitato i fallimenti atomistici delle banche, anche di quelle di piccole dimensioni, che potessero generare fenomeni di questo tipo. Anche nei casi estremi in cui si è resa necessaria la liquidazione della banca, si è sempre provveduto a trasferire i rapporti bancari ad altri intermediari, spesso con l'intervento dei Fondi di Garanzia, salvaguardando per quanto possibile le relazioni di clientela, almeno di quelle attive e sane¹.

3. L'esperienza italiana delle BCC

Le Banche di Credito Cooperativo già da tempo si sono dotate di strumenti idonei alla gestione di situazioni di criticità (il primo **Fondo Centrale di Garanzia** era stato istituito nel 1978), segno di una particolare sensibilità al tema della prevenzione delle crisi, come ha di recente sottolineato anche il Responsabile dell'Unità di Risoluzione della Banca d'Italia, dr. Stefano De Polis intervenuto ad un convegno che Federcasse ha organizzato a Roma lo scorso 8 ottobre sullo stesso tema oggetto di questa Audizione.

L'attuale **Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo** (istituito nel 1997), a carattere settoriale e riservato pertanto solo alle BCC, ha un mandato molto ampio ad intervenire nelle situazioni di difficoltà tenendo conto della peculiarità della banca cooperative mutualistica, limitata nel reperimento di capitali e quindi - in alcune circostanze - difficilmente ricapitalizzabile con il ricorso al mercato dei capitali.

Il Fondo di Garanzia dei Depositanti ha assunto, dalla sua costituzione, funzioni sia di prevenzione delle crisi, sia di intervento per il risanamento di banche in temporanea difficoltà, come nei casi di grave dissesto. E ciò senza mai dover ricorrere al sostegno pubblico, neanche mediante l'accesso a

¹ Secondo la stessa Commissione Europea, il fallimento di una piccola banca andrebbe evitato in linea di principio: *"Le piccole istituzioni bancarie non hanno di norma un profilo di rischio elevato, spesso comportano minori rischi sistemici rispetto alle grandi banche, e in molti casi l'impatto di un fallimento su una più ampia economia è anch'esso minore. Allo stesso tempo, l'impatto potenziale del fallimento di una piccola banca non può essere ignorato, atteso che anche piccole istituzioni finanziarie possono creare rischi sistemici a causa del loro ruolo all'interno del sistema bancario, degli effetti cumulativi nei network in cui queste banche sono inserite, o dell'effetto contagio che possono causare attraverso la perdita di fiducia nel sistema bancario complessivo"* (Regolamento delegato della Commissione Europea 2015/63, Considerando n. 15).

forme di garanzia statale, come invece avvenuto per alcune grandi banche italiane.

Sono state realizzate in quasi 18 anni di attività del Fondo oltre settanta operazioni di risanamento e/o di risoluzione di BCC, che non hanno escluso casi di vera e propria liquidazione con trasferimento di attività e passività ad altre BCC o a Banca Sviluppo - la banca "di sistema" preposta a operazioni di salvataggio di ultima istanza - quando ciò si è reso necessario.

Soprattutto negli ultimi, l'aumento dell'incidenza di situazioni di difficoltà di BCC determinate dal peggioramento del quadro economico a livello dei territori, ha comportato una crescente complessità nella gestione e nella soluzione delle crisi, con un rilevante impegno economico e finanziario da parte del sistema, espresso principalmente attraverso articolati e complessi interventi del Fondo.

5

4. Il nuovo contesto normativo

Nel nuovo contesto normativo, queste modalità di intervento dovrebbero subire un sostanziale cambiamento:

1. vigilanza più stringente (e accentrata),
2. minori discrezionalità nazionali,
3. forte accento sulla prevenzione,
4. armonizzazione spinta delle regole per la risoluzione delle banche in crisi (tra cui il *bail-in*),
5. rilevante carattere pubblicistico delle procedure di risoluzione,
6. interventi di risoluzione riservati alle banche "sistemiche",
7. uscita dal mercato per le piccole banche in crisi irreversibile,
8. più facile ricorso al rimborso dei depositanti in luogo di interventi a favore di operazioni di cessione di attività e passività ad altro intermediario (liquidazione atomistica).

Pur ammettendo molteplici modalità di intervento nella soluzione di una crisi bancaria, **la Direttiva BRR impone di fatto limiti stringenti agli interventi dei Fondi di Garanzia, in parziale contrasto con quanto stabilito dalla Direttiva DGS** che riforma e armonizza le regole sulla

garanzia dei depositi, conferendo ai Fondi obbligatori un ampio mandato di intervento.

Inoltre, la Commissione Europea intende sottoporre tutti gli interventi dei DGS obbligatori al vaglio delle norme sugli aiuti di Stato, **nonostante questi di norma utilizzino solamente risorse private e siano organismi gestiti su base privatistica senza alcuna ingerenza da parte dello Stato.** Piuttosto, l'obbligatorietà di adesione e la presunzione che i DGS operino sotto lo stretto controllo dello Stato renderebbero gli interventi dei Fondi del tutto equivalenti ad aiuti di Stato. Come sottolineato anche dal Presidente del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, questa interpretazione pone notevoli criticità sul piano operativo.

Del resto, l'ipotesi che una piccola banca possa adottare in piena autonomia misure di risanamento in una logica di prevenzione di una crisi sembra limitata dall'intrinseca bassa complessità aziendale, dall'assenza di rilevanti *asset* cedibili (partecipazioni, società controllate), dalla difficoltà a cedere sportelli nell'attuale e prospettico scenario di mercato. Proprio per questo, **gli interventi del FGD a favore di BCC in situazione di temporanea difficoltà hanno assunto una funzione "integrativa" alle misure di risanamento intrapreso**, che quasi sempre si sono basate sulla riduzione dei costi e sulla riqualificazione organizzativa e della *governance*, piuttosto che sulla cessione di *asset*.

D'altro lato, **gli interventi di risoluzione previsti dalla Direttiva BRR a favore di banche in crisi - che imporrebbero precise regole procedurali e l'eventuale accesso al Fondo unico di risoluzione e in ultima istanza al DGS - sembrano essere destinati solo alle banche che - in virtù della loro dimensione e/o del loro grado di interconnessione con il resto del sistema bancario - superino il cosiddetto "test dell'interesse pubblico".**

In ultima analisi, la crisi irreversibile di una banca di piccole dimensioni dovrebbe concludersi inevitabilmente con un'operazione liquidatoria.

Il vero pericolo per i clienti delle piccole banche non risiede, infatti, nell'applicazione del *bail-in* quanto, piuttosto, in **un meccanismo complesso di gestione delle crisi, che ad *excludendum* potrebbe condurre alla liquidazione atomistica di una piccola banca in crisi** e a rilevanti perdite per i depositanti con più di 100 mila euro sui conti (tra cui

anche imprese e professionisti), ma soprattutto a carico di obbligazionisti e altri creditori.

Qualora non si riesca a mitigare il processo *ad excludendum* di ogni intervento volto a prevenire il fallimento di una piccola banca, nel breve-medio periodo ciò potrebbe condurre a rilevanti fenomeni di ricomposizione della raccolta bancaria o anche a una graduale disintermediazione delle banche di minori dimensioni.

Sul tema della ricomposizione della raccolta in relazione all'applicazione della regola del *bail-in*, condivisibile appare la proposta dell'ABI relativa alla c.d. "*depositor preference estesa*" e all'auspicabile posticipo al 1° gennaio 2019 dell'entrata in vigore di tale regime, con l'obiettivo di favorire anche una soluzione condivisa a livello comunitario.

7

5. Le proposte del Credito Cooperativo

Se vi è un ancora un futuro per banche di piccole dimensioni che intendano mantenere una piena autonomia, si ritiene che **l'azione dei Fondi di Garanzia di natura settoriale** (come quello delle BCC) **debba essere principalmente volta a scongiurare fallimenti atomistici attraverso azioni preventive**. Con particolare riferimento alle BCC, in attesa che la riforma del Credito Cooperativo dia vita ad un gruppo cooperativo che superi i limiti dell'attuale assetto, una possibile linea di lavoro coerente con il nuovo impianto normativo potrebbe declinarsi nel modo seguente:

- **definire un assetto regolamentare e di *governance* del Fondo che rispetti fortemente principi di autonomia dal Governo e dalle Autorità statali**, in modo che le decisioni circa l'utilizzo delle risorse private non possano essere in alcun modo ascrivibili allo Stato: al contempo, definire il ruolo di supervisione assegnato all'Autorità competente nazionale in termini appunto di supervisione sul rispetto delle regole cui il Fondo deve conformarsi secondo le norme europee;
- **favorire l'esercizio degli interventi preventivi** laddove la banca non sia in grado di fare leva solamente sulle proprie risorse, pur nel

rispetto di fondamentali principi di mercato e di economicità dell'operazione;

- **definire schemi pre-autorizzati di intervento del Fondo che possano superare l'approccio valutativo caso per caso** anche da parte della Commissione Europea e consentire l'erogazione di interventi con tempi e modalità adeguati alle esigenze di soluzione di una crisi bancaria;
- **contribuire a elaborare modelli di analisi adeguati per l'applicazione del test dell'interesse pubblico** in modo da non escludere a priori che una piccola banca possa essere ammessa a una procedura di risoluzione;
- **elaborare modelli di analisi più complessi per la stima del minor onere** in caso di liquidazione atomistica, al fine di tenere conto degli effetti particolarmente negativi che l'aspettativa di rilevanti perdite a carico di comunità più o meno estese possa generare ed esplicitare anche sulla stessa procedura liquidatoria;
- **avanzare proposte e ipotesi di integrazione del Fondo obbligatorio con uno schema a carattere volontario**, eventualmente soggetto a un limite temporale con clausola di rinnovabilità, preposto ad erogare interventi di sostegno del tutto svincolati dal vaglio degli aiuti di Stato e da procedimenti autorizzativi.

Inoltre il Credito Cooperativo italiano ritiene che **tali obiettivi possano essere anche favoriti da alcune modifiche agli schemi di decreto legislativo oggetto della presente Audizione²**, che sono attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato per il parere, in attuazione della delega contenuta negli articoli 1 e 8 della Legge 9 luglio 2015 n. 114, c.d. Legge di delegazione europea 2014.

Più nel dettaglio:

- con riferimento ai **“piani di risanamento in forma semplificata”** ed in coerenza con quanto riportato nel Considerando 14 della Direttiva 2014/59/UE c.d. BRRD, si auspica che, nel prevedere in determinate

² Ci si riferisce appunto all'Atto del Governo n. 208, recante modifiche al T.U.B. e al T.U.F. in attuazione della Direttiva 2014/59/UE (c.d. BRRD) e all'Atto del Governo n. 209, recante attuazione della medesima Direttiva 2014/59/UE (c.d. BRRD).

circostanze modalità semplificate di adempimento di tali obblighi, **si garantisca altresì che i relativi oneri amministrativi siano ridotti al minimo;**

- in coerenza con il Considerando 14 della Direttiva 2014/59/UE che chiede alle Autorità di considerare anche l'eventuale appartenenza dell'ente a sistemi di solidarietà mutualistica per le società di credito cooperativo, e in considerazione anche di quanto disposto dalla c.d. Legge di delegazione europea 2014 che, in relazione all'applicazione dello strumento del *bail-in*, suggerisce di individuare modalità applicative coerenti con la forma societaria cooperativa, **si auspica che, gli schemi di decreto legislativo in oggetto, tengano conto anche dell'esistenza e della protezione fornita dal Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti (FGO)³;**
- in relazione ai “contributi ordinari al fondo di risoluzione”, ed in coerenza con l'invito formulato al Governo⁴ in sede di approvazione della citata “Legge di delegazione europea 2014”, **si auspica infine l'accoglimento dell'opzione contenuta all'Art. 20, Par. 5 del Regolamento Delegato (UE) 2015/63 della Commissione del 21 ottobre 2014, che da facoltà agli Stati membri di autorizzare – seppur per un periodo iniziale – determinati enti a versare annualmente una somma forfettaria di 50.000 euro circa.**

³ Il Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti (FGO) è un consorzio costituito tra Banche di Credito Cooperativo. Il Fondo è stato costituito il 22 luglio 2004 ed ha iniziato a svolgere la sua attività dal 1° gennaio 2005. Scopo del Fondo, attraverso l'apprestamento di un meccanismo di garanzia collettiva da parte delle banche consorziate, è la tutela dei portatori, persone fisiche o giuridiche, di titoli obbligazionari emessi dalle Banche consorziate. La garanzia è attuabile nell'ipotesi di mancato adempimento alla scadenza dell'obbligo di rimborso dei ratei di interessi o del capitale, nei limiti e con le modalità previsti dallo Statuto e dal Regolamento del Fondo.

⁴ Ordini del giorno n. 9/3123/9 e n. 9/3123/12 presentati alla Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del ddl c.d. “Legge di delegazione europea 2014” ed accolti entrambi il 2 luglio 2015 con parere favorevole da parte del Governo.

I numeri e le quote di mercato delle BCC nell'economia e nella società italiane.



10

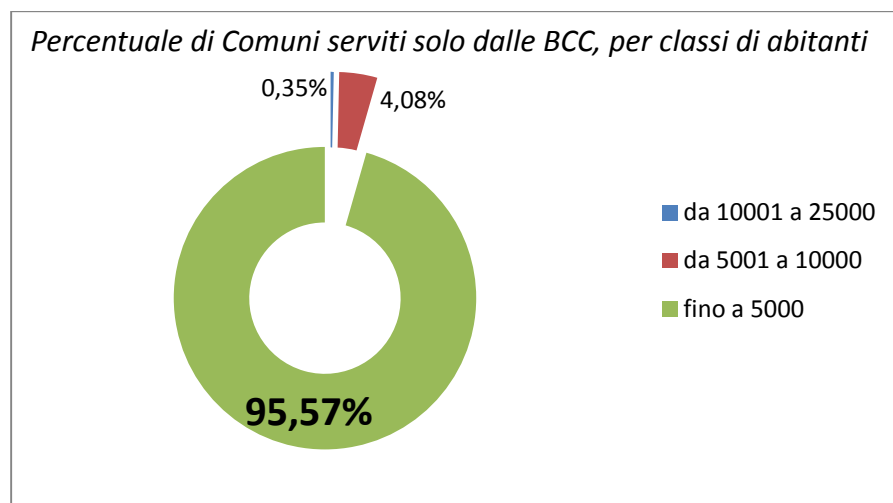
Dati al 30.6.2015.

Le quote di mercato delle BCC



* Dati a dicembre 2014

Le BCC sono presenti in 2.703 comuni. In 575 le BCC-CR rappresentano l'unica presenza bancaria.



La posizione patrimoniale delle BCC

	BCC-CR						INDUSTRIA BANCARIA					
	dic-10	dic-11	dic-12	dic-13	dic-14*	mar-15*	dic-10	dic-11	dic-12	dic-13	dic-14*	mar-15*
TOTAL CAPITAL RATIO	15,2%	15,1%	15,1%	15,4%	16,5%	16,5%	12,4%	13,0%	13,8%	13,9%	14,5%	n.d
TIER1 RATIO	14,1%	14,0%	14,1%	14,4%	16,1%	16,1%	9,3%	10,0%	11,1%	11,0%	12,3%	n.d.

Fonte: dal 2009 al 2013= Relazione Annuale B.I. ; 2014=segnalazioni di vigilanza per le BCC-CR e rapporto sulla stabilità finanziaria B.I. per il sistema bancario

*Dal 1° gennaio di quest'anno sono in vigore le nuove regole sul capitale delle banche (Basilea 3), così come definite in ambito europeo dal pacchetto legislativo CRD4-CRR. In Italia la nuova regolamentazione sarà pienamente operativa dal 2018; i coefficienti patrimoniali calcolati secondo le nuove regole non sono direttamente confrontabili con quelli calcolati in precedenza

- Le BCC sono le banche dei territori, sono l'espressione del **"bank in Italy"** (possedute e governate da chi abita e opera nelle comunità locali).
- Hanno **accresciuto** la partecipazione ed il coinvolgimento dei **soci-clienti**.
- Hanno **incrementato l'occupazione** diretta ed indiretta.
- Finanziano **l'economia reale e soprattutto i piccoli operatori economici** (le BCC erogano in prevalenza crediti alle imprese artigiane, alle imprese agricole, alle piccole imprese, al Terzo settore e al non-profit (soprattutto cooperative sociali).
- Le BCC per norma **devono erogare almeno il 95% del credito** solo a famiglie e imprese residenti e operativi nel territorio nel quale esse operano. Non effettuano erogazioni di credito oltre il territorio nazionale.
- Hanno mediamente una **elevata patrimonializzazione**.
- **Non operano in derivati "speculativi"** (peraltro non ammessi dalla normativa speciale per le BCC) se non in quelli di "copertura".

- **Non** pagano **stock option** ai propri manager.
- Sono **sottoposte a tutte le regole europee e nazionali** (Basilea3, Mifid, principi contabili IFRS, revisione legale dei conti, revisione cooperativa, ecc).