

**Senato della Repubblica**  
**VI Commissione Finanze**

---

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

**Audizione dell'Associazione Nazionale  
fra le Banche Popolari**

**Roma, 8 marzo 2016 - ore 13,30**

## Indice

- Il contesto economico e finanziario e i dati di andamento  
del sistema del credito 4
- Le attuali dinamiche del Credito Popolare 5
- La riforma delle Banche Popolari 7
- L'introduzione del bail-in per la risoluzione delle crisi bancarie 9
- Le iniziative del Governo per la valorizzazione  
dei crediti in sofferenza 10

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi anzitutto di esprimere il ringraziamento mio personale e dell'Associazione che rappresento per l'opportunità di fornire alla Commissione il punto di vista della Categoria sulle dinamiche del contesto economico e giuridico di riferimento e sui mutamenti in atto nel sistema bancario italiano, focalizzando l'attenzione sull'adeguatezza della rinnovata disciplina in materia di vigilanza unica, risoluzione delle crisi, garanzia dei depositi e tutela del risparmio, nonché su temi di specifico interesse quali la riforma delle Banche Popolari.

E' ben nota ai componenti della Commissione la stretta successione di provvedimenti normativi e regolamentari, di matrice europea e nazionale, che hanno investito il sistema del credito nel corso degli ultimi anni.

Le modifiche al diritto societario e la normativa specifica sulla governance degli intermediari, la regolamentazione prudenziale sui rischi bancari, le prescrizioni a tutela del cliente in materia di strumenti di investimento e, da ultimo, il sistema di risoluzione della crisi delle banche nell'ambito della costituenda Unione Bancaria europea, rappresentano solo alcune delle novità normative che le banche sono tuttora impegnate ad affrontare, con impatti significativi sul sistema di governo aziendale, sull'organizzazione delle strutture interne, sulle procedure di gestione e controllo delle attività.

Mi compiaccio, pertanto, con il Presidente On. Mauro Maria Marino e con tutti i componenti della Commissione per aver deciso di convocare le rappresentanze del mondo bancario al fine di approfondire in che misura l'architettura dell'Unione Bancaria - nelle modalità con cui si sta delineando - possa ritenersi confacente ed utile al sistema bancario e all'economia nazionale e se le rilevanti innovazioni del quadro normativo in materia creditizia e finanziaria siano pienamente conformi e appropriate al nostro ordinamento e alle nostre tradizioni giuridiche.

Nel mio intervento affronterò le tematiche dell'audizione seguendo l'articolazione degli argomenti di seguito elencata:

- il contesto economico e finanziario e i dati di andamento del sistema del credito;
- le attuali dinamiche del Credito Popolare;
- la riforma delle Banche Popolari;
- l'introduzione del bail-in per la risoluzione delle crisi bancarie;

- le iniziative del Governo per la valorizzazione dei crediti in sofferenza.

## **1. Il contesto economico e finanziario e i dati di andamento del sistema del credito**

L'attività economica, sia pure in lieve ripresa rispetto agli anni precedenti, non presenta segnali che consentano di considerare pienamente superate le difficoltà. I dati preliminari del quarto trimestre 2015 evidenziano una maggiore difficoltà dell'economia italiana rispetto a quelle degli altri Paesi europei, con un aumento del PIL più contenuto, appena +0,1% sul trimestre precedente, che si traduce in una crescita media annua dello 0,8%, in linea con le attese.

Malgrado la politica monetaria marcatamente espansiva dettata dalla Banca Centrale europea attuata con i programmi di *Quantitative Easing*, l'andamento dei prezzi resta stazionario sia nell'area Euro sia in Italia (+0,1% nel 2015) ed anzi, le ultime evidenze sembrano indicare per il nostro Paese il perdurare di una fase di deflazione strisciante (dato congiunturale di febbraio pari a -0,2%).

Le fibrillazioni dei mercati borsistici mondiali nelle ultime settimane, soprattutto a causa del rallentamento dell'economia cinese, la discesa del prezzo del petrolio che continua a mantenersi su valori molto bassi e le tensioni geopolitiche che interessano l'area del Medio Oriente, sono tutti elementi che concorrono a mantenere piuttosto critico il contesto internazionale di riferimento.

E' evidente che i parametri economici e patrimoniali delle banche italiane abbiano risentito della perdurante difficoltà dell'economia reale ed anche dell'inasprimento dei vincoli prudenziali che hanno imposto incrementi consistenti delle dotazioni patrimoniali a cui, peraltro, le banche italiane hanno provveduto in via autonoma.

A fine 2015, l'entità delle sofferenze nette delle banche italiane ammontava a 89 miliardi di Euro, contro 22 miliardi registrati a fine 2008. Negli ultimi mesi, il dato dei crediti deteriorati, pur se ancora in crescita, ha fatto registrare un rallentamento, determinando così una minor pressione sui futuri accantonamenti e, auspicabilmente, un possibile miglioramento della redditività del settore.

E' indubbio, tuttavia, che lo stock dei crediti non performing costituisca un impedimento alla gestione degli intermediari e, in ultima analisi, alla ripresa della stessa economia. Per tale ragione si rendono essenziali tutti i possibili interventi di sistema che possano alleggerire i bilanci degli istituti da tale fardello.

E' auspicabile, al riguardo, che si agisca su diversi livelli, anche tramite iniziative di natura fiscale. Si può intervenire, ad esempio, consentendo la diluizione in più esercizi delle perdite su crediti ed anche favorendo la creazione di società veicolo su cui trasferire le sofferenze.

Non meno urgente è la raccomandazione di varare in fretta una riforma delle procedure concorsuali ed amministrative volte ad abbreviare i tempi di recupero dei crediti in sofferenza ed impedire comportamenti dilatori dei debitori; riforma di cui si avvantaggerebbe l'intera collettività e non soltanto le banche. Si sottolinea al riguardo che in una recente indagine del Fondo Monetario, l'Italia è stata collocata al 35° posto sui 36 Paesi OCSE per efficacia regolamentare e giurisprudenziale nelle procedure di recupero del credito.

Negli ultimi mesi, grazie soprattutto agli interventi della BCE, si è registrato un lento miglioramento della dinamica dei prestiti alle imprese, che tuttavia sono rimasti in territorio negativo: il dato di dicembre 2015 mostra ancora una diminuzione dello 0,3% sui finanziamenti in essere rispetto all'anno precedente.

I riscontri statistici rivelano che a soffrire di più sono ancora le piccole e medie imprese, ossia quelle più esposte alle difficoltà derivanti da prolungate fasi recessive, e ciò a causa di una più alta dipendenza dal credito bancario e delle minori garanzie da offrire.

## **2. Le attuali dinamiche del Credito Popolare**

La Categoria è costituita attualmente da 63 Banche Popolari, 52 società finanziarie controllate e 150 banche corrispondenti, appartenenti alla cooperazione bancaria mondiale. Il comparto delle Popolari conta oggi 8.823 sportelli e 80.700 dipendenti con 450 miliardi di Euro di Attivo, pari ad una quota di mercato del 26%.

Nel corso dell'anno appena trascorso le Banche Popolari hanno continuato a supportare le comunità ed il tessuto produttivo delle economie di riferimento. A fine 2015, gli impieghi della Categoria erano pari a 390 miliardi di Euro, di cui 225 miliardi di Euro relativi alle imprese e quasi 110 miliardi alle famiglie.

Il flusso dei nuovi finanziamenti erogati alle aziende nel corso dell'anno ha raggiunto i 78 miliardi di Euro (+13% annuo), di cui 35 miliardi alle imprese minori. Dal lato delle famiglie, sono stati accesi nuovi mutui immobiliari per un controvalore complessivo di 12,5 miliardi, con un aumento del 68% su base annua.

Tutto ciò è avvenuto perseguendo contestualmente l'obiettivo di un miglioramento dei propri requisiti patrimoniali, superando ampiamente i minimi richiesti con un Cet1 che a settembre 2015 era pari al 14,5% e un Total Ratio del 15,6%. Si è registrato inoltre un incremento della compagine sociale del 3,2%, per un totale di circa 1,4 milioni di soci e un aumento dello 0,5% dei clienti, giunti a 12,4 milioni.

Per evidenziare il ruolo svolto nel corso degli ultimi anni dalle Banche Popolari, che hanno contribuito fattivamente a contrastare gli effetti della congiuntura non interrompendo i flussi di finanziamento alle economie locali e alle PMI, si riporta di seguito uno stralcio di un autorevole approfondimento curato da Fulvio Coltorti, storico direttore dell'area studi di Mediobanca nonché autore di pubblicazioni fondamentali come "Le principali società italiane".

*Le Banche Popolari hanno erogato ai clienti 138.3 miliardi di Euro in più, per i due terzi relativi a clientela in bonis. Inutile ricordare che ciò ha significato non razionare il credito ai clienti, rappresentati in buona misura da piccole e medie imprese in momenti di congiuntura difficile; azione che si è tradotta in un maggior sostegno alle imprese produttive: a fine 2014 la quota di attivo tangibile costituita da crediti verso clienti rappresentava per le Popolari il 59.4% (4,6 punti in più rispetto al 2005) contro il 57% per le banche commerciali (2,1 punti in più sul 2005).*

*In conclusione, valutando gli aggregati delle banche censite da Mediobanca, risulta che i dati consuntivi del periodo 2005-2014 mettono in evidenza per le principali Banche Popolari una dinamica gestionale relativamente più virtuosa (o meno viziosa) rispetto a quella delle altre categorie sia per quanto attiene agli aspetti aziendali sia per quanto riguarda l'interesse del Paese.*

*Questo deve portare a preferire in generale operatori anticiclici; nel comparto del credito ciò significa istituti che assicurino il soddisfacimento della domanda di finanziamento espressa dal sistema delle imprese e, in particolare, da quelle di piccola e media dimensione che rappresentano notoriamente il nostro vantaggio competitivo.*

*Altri dati che confermano le predette conclusioni sono i seguenti. Dal 2008, le Banche Popolari: a) hanno guadagnato quote di mercato per quanto riguarda il credito erogato all'economia reale, passando dal 22 al 25,5%; b) hanno visto crescere significativamente il numero dei soci, saliti da 1.150.000 a 1.330.000; c) hanno visto crescere il numero di clienti di un milione e mezzo in più; d) hanno, aumentato il loro credito verso il 3° settore, per 7 punti in più del sistema bancario nel suo insieme.*

### **3. La riforma delle Banche Popolari**

A circa un anno di distanza dall'approvazione del Decreto legge 3/2015, l'esperienza ha lasciato emergere una serie di problematiche sia sotto il profilo della legittimità costituzionale del provvedimento sia sotto quello della sua funzionalità ed efficacia economica.

Ed invero, la subordinazione della possibilità di esercitare l'attività bancaria in forma di "Banca Popolare" al rispetto di una determinata soglia dimensionale, per di più - mi sia consentito - arbitrariamente individuata, ha destato e desta tuttora molte perplessità sotto il profilo della sua legittimità costituzionale: la migliore testimonianza ne è il contenzioso scaturito, con la pendenza di ben tre ricorsi presentati da un consistente numero di soci di diverse Banche Popolari nonché da associazioni di consumatori dinanzi al Giudice amministrativo e di uno dinanzi alla Corte costituzionale da parte della Regione Lombardia che verrà discusso ai primi di luglio.

Viene in rilievo la violazione di principi cardine della nostra Costituzione, fra i quali la libertà d'impresa economica di cui all'art. 41, la tutela e la promozione della Cooperazione, anche in campo bancario, di cui all' art. 45, la parità di trattamento garantita dall'art. 3 - basti pensare, ad esempio, alle grandi cooperative di consumo alle quali - e giustamente - non è richiesto alcun contenimento dell'attivo per essere cooperative diversamente da quanto invece imposto alle Banche Popolari.

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 dal Prof. Mirabelli: pertanto 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".

In particolare, non si comprende come sia stata individuata la soglia dimensionale di 8 miliardi che non trova riscontro, come da più parti sottolineato, 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 peraltro riferimento anche la Banca d'Italia che, in recepimento della direttiva CRD IV e del CRR, nelle proprie disposizioni di vigilanza sul governo societario trasfuse nella circolare n. 285 del 2013, divide le banche in tre classi dimensionali, definendo banche maggiori soltanto quelle con attivi superiori ai 30 miliardi; 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.

Come rilevato da eminenti studiosi, fra cui il Prof. Valerio Lemma «A ben considerare, occorre rilevare la notevole differenza che intercorre tra il limite prescelto dal citato decreto legge e quello previsto per l'intervento di supervisione della BCE (dall'art. 6 comma 4, Regolamento UE 1024 del 2013, laddove si indica il valore di 30 miliardi). Ed invero si versa in presenza di un gap di 22 miliardi, pari al 275% della soglia stessa che rende difficile sostenere come l'intervento normativo si esaurisca nella sola volontà del Governo di adeguarsi agli indirizzi europei ed omogeneizzare il modello societario delle banche assoggettate al meccanismo unico di vigilanza».

Da un punto di vista economico e di politica creditizia, inoltre, la soglia individuata dal decreto, di gran lunga inferiore, lo si ripete, a quella prescelta dal Regolamento (UE) sopra richiamato, potrebbe inoltre ostacolare la crescita e 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 l'economia reale, specie nel Sud.

Come è stato acutamente notato in dottrina dal Prof. Vincenzo Troiano: «Visto in questa chiave, il limite all'attivo per lo svolgimento della attività bancaria in forma di banca popolare può avere effetti non desiderati proprio rispetto a quelle Popolari che desiderassero mantenere il proprio status, utilizzando tuttavia appieno le nuove possibilità che il decreto offre in punto di rinnovata governance e apertura al mercato. In altri termini, sembra potersi dire che la fissazione di un

unico livello superato il quale occorre trasformarsi in società per azioni (o ridursi) costituisca una regola che non tiene in considerazione la futura dicotomia che si registrerà nel campo delle Popolari infrasoglia tra quelle che saranno rimaste chiuse e cioè non avranno utilizzato le nuove opportunità offerte dal decreto (i.e. la apertura ai soci finanziatori) e quelle che invece si saranno aperte ad una governance più dinamica. Per queste ultime potrebbe immaginarsi, anche in prospettiva, di alleggerire il limite dimensionale degli 8 miliardi, se del caso condizionando tale alleggerimento alla circostanza che la banca non sia quotata».

Per ovviare ai rilievi di incostituzionalità del provvedimento ed alle problematiche che ne derivano, si potrebbe dunque intervenire innalzando l'attuale soglia fino a renderla omogenea a quella di trenta miliardi prevista nel diritto comunitario.

#### **4. L'introduzione nell'ordinamento italiano della procedura di bail-in per la risoluzione delle crisi bancarie.**

Il processo di entrata in vigore dell'impianto normativo riferito alla BRRD e, nello specifico, al bail-in è stato accompagnato da un rilevante impatto mediatico che ha generato apprensioni e allarmismi sui risparmiatori e sulla clientela retail, dettati da regole di non facile comprensione e dalla prospettazione del rischio di perdite dei propri risparmi affidati alle banche.

Come noto le motivazioni alla base del bail-in sono quelle di evitare che la crisi di una banca implichi costi che possano ricadere sui conti pubblici e di far sì che le conseguenze di un eventuale default ricadano sui proprietari, e dunque su azionisti e soci, nonché sui creditori, ossia i portatori delle obbligazioni emesse dalla stessa banca, e sui depositanti, con depositi di importo superiori ai 100 mila Euro.

Presentate in questo modo, le motivazioni della norma appaiono comprensibili ed anche condivisibili, tuttavia gli effetti dell'applicazione del bail-in un Paese come l'Italia possono rivelarsi problematici. La ragione è semplice ed è basata sul fatto che i soggetti "colpiti" dalla norma, ovvero i risparmiatori, sono gli stessi su cui da sempre si fondono i presupposti di prosperità economica del nostro Paese.

Si aggiunga che l'attività delle imprese italiane è incentrata, più che in altri Paesi europei, sul credito delle banche, la cui principale fonte di provvista è data proprio dai risparmi delle famiglie.

Il coinvolgimento nelle crisi bancarie di obbligazionisti e depositanti presuppone che gli stessi possiedano una cultura finanziaria in grado di comprendere appieno l'affidabilità di una banca, la sua solidità, il reale contenuto di rischio dei titoli che emette, i presupposti che assicurano di poter disporre sempre e comunque del denaro che viene affidato.

C'è da considerare inoltre che nella tradizione giuridica del nostro Paese il risparmiatore che impegna il proprio denaro in un rapporto fiduciario con una banca, è stato da sempre oggetto di tutela piuttosto che essere percepito come possibile corresponsabile dei dissesti dell'intermediario e quindi chiamato a far fronte alle relative perdite.

Sta di fatto che la transizione a questa nuova "cultura" richieda un lungo periodo di tempo e di tale aspetto devono tener conto politici e addetti ai lavori per evitare ulteriori problemi alla nostra economia, già così in sofferenza.

E' nostra convinzione che si dovrebbe agire con la massima risolutezza presso le istituzioni comunitarie al fine di perseguire ogni residua possibilità per una revisione del bail-in o per un periodo transitorio prima della sua piena applicazione; tale convinzione, peraltro, è condivisa del ministro dell'Economia, Pier Carlo Padoan, secondo il quale "occorre una fase transitoria che dovrebbe essere accompagnata da accorgimenti che mettano a disposizione strumenti per affrontare singoli problemi che possono colpire singoli istituti bancari".

Si aggiunga che queste stesse preoccupazioni sono state manifestate dal governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, che nel discorso tenuto al recente congresso del Forex ha prospettato l'opportunità di una revisione della direttiva BRRD (istitutrice del bail-in), avvalendosi della clausola contenuta nella stessa direttiva che ne prevede la rivedibilità entro il 2018.

## **5. Le iniziative del Governo italiano per la valorizzazione dei crediti in sofferenza**

L'11 febbraio u.s., il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto legge che include, tra l'altro, le disposizioni che consentono di avviare il regime di garanzia sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione realizzate a fronte della cessione da parte di banche italiane di portafogli di crediti qualificati

come sofferenze. La misura ha caratteristiche tali da escludere l'eventualità di incorrere in aiuti di Stato, come confermato dalla stessa Commissione europea.

La garanzia dello Stato potrà essere concessa solo ai titoli della classe senior e purché questi abbiano previamente ottenuto un livello di rating da una agenzia riconosciuta dalla BCE corrispondente a un investment grade. La garanzia diviene efficace quando la banca abbia venduto più del 50% dei titoli junior. La garanzia è onerosa e il prezzo della garanzia è costruito prendendo come riferimento i prezzi dei credit default swap di società italiane con un rating corrispondente a quello dei titoli senior che verrebbero garantiti.

Si tratta di un provvedimento che va nella giusta direzione ipotizzando uno strumento che può contribuire ad avvicinare il prezzo tra domanda e offerta nel mercato dei crediti deteriorati oggetto di cartolarizzazioni.

A nostro avviso, tuttavia, l'approccio ipotizzato - posto su basi individuali, con la presenza di una pluralità di società veicolo - comporta una serie di criticità, in particolar modo per le banche di minori dimensioni.

Si moltiplicano, infatti, i costi di gestione, legati anche all'esigenza di richiedere un rating e dover affidare ad un servicer esterno la gestione del recupero crediti; si perdono, inoltre, i vantaggi potenziali derivanti dalle economie di scala legate alla possibilità di gestire un portafoglio crediti di decine di miliardi di Euro, invece che di qualche centinaia di milioni, e ciò assicurerebbe maggior potere contrattuale con le controparti di mercato.

Sono pertanto auspicabili tutte le possibili iniziative volte a favorire le banche che, per ragioni dimensionali, non dispongono di un portafoglio di crediti deteriorati sufficientemente ampio per organizzare un piano efficiente di cartolarizzazioni.

Al riguardo si potrebbero favorire ipotesi operative che vedano l'accordo tra più banche medio-piccole nel cedere i propri crediti ad un'unica società veicolo, realizzando in tal modo un'operazione di cartolarizzazione cosiddetta di "*multioriginator*".

Per questo stessa finalità, inoltre, potrebbe rendersi opportuno eliminare il vincolo per cui, ai fini dell'ottenimento della garanzia di Stato, il cedente sia necessariamente una banca con sede legale in Italia; è ipotizzabile, infatti, che sussistano soggetti esteri disponibili a svolgere la funzione di raccolta dei crediti

delle banche minori per poi realizzare operazioni di cartolarizzazione di più ampia dimensione.

Ringrazio per l'attenzione.