Senato della Repubblica

6ª 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 garantiti[1].

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 materia[2].

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 attese[3]. 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 dirompenti. 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 assicurazione[4]. 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 inquadrarsi, 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 BCE[6]. 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 istruttoria[7].

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 europeo[8]. 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 normativo[9].

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) parametrate 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.

Grafica e stampa a cura
della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia