

**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 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 analoga 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 azzererà 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.