

XVII legislatura

L'indagine conoscitiva per  
l'istruttoria delle proposte  
legislative dell'Unione  
europea in materia  
creditizia  
("Pacchetto bancario")

settembre 2017  
n. 75



**Servizio studi del Senato**

**Servizio delle Commissioni  
permanenti e speciali del  
Senato**



## SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

[studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

## SERVIZIO DELLE COMMISSIONI

PERMANENTI E SPECIALI

TEL. 066706-2682

[segreteria.commissioni@senato.it](mailto:segreteria.commissioni@senato.it)

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

L'indagine conoscitiva per  
l'istruttoria delle proposte  
legislative dell'Unione  
europea in materia creditizia  
("Pacchetto bancario")

settembre 2017  
n. 75

a cura di: L. Di Giambattista



## INDICE

1.	LE PROPOSTE LEGISLATIVE DELLA COMMISSIONE EUROPEA IN MATERIA CREDITIZIA E L'INDAGINE CONOSCITIVA DELLA COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO .....	7
2.	LA VALUTAZIONE DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE E DELL'INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE.....	9
3.	IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ .....	11
4.	I REQUISITI DI CAPITALE E DI LIQUIDITÀ E L'AUMENTO DELLA CAPACITÀ DI PRESTITO DELLE BANCHE.....	12
5.	LA RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE E LA PROTEZIONE DEI RISPARMIATORI .....	17
6.	LA GESTIONE DEI CREDITI DETERIORATI .....	23



*Il presente dossier illustra i contributi acquisiti dalla Commissione Finanze e tesoro del Senato nel corso dell'indagine conoscitiva deliberata per l'istruttoria delle sei proposte legislative presentate dalla Commissione europea al fine di incrementare il livello di resilienza del settore bancario. In particolare, il dossier offre un quadro delle posizioni emerse nel corso delle audizioni, nonché delle valutazioni e proposte formulate in relazione ai principali contenuti del Pacchetto e ai possibili sviluppi della regolamentazione di settore.*

## **1. Le proposte legislative della Commissione europea in materia creditizia e l'indagine conoscitiva della Commissione Finanze e tesoro del Senato**

Il 23 novembre scorso la Commissione europea ha presentato alcune **proposte di modifica della legislazione dell'Unione attualmente in vigore**, con l'obiettivo di conseguire un'ulteriore riduzione dei rischi nel settore bancario. L'iniziativa della Commissione<sup>1</sup> mira a completare il programma di regolamentazione post-crisi, affinché il quadro normativo sia idoneo a fronteggiare le sfide per la stabilità finanziaria e le banche possano continuare a sostenere l'economia reale.

Tra le **questioni irrisolte** che hanno reso necessario l'intervento legislativo, la Commissione europea ha indicato il rischio di adozione da parte delle banche di una leva finanziaria troppo elevata; il rischio di un'eccessiva dipendenza delle banche dai finanziamenti di breve termine per finanziare le attività a lungo termine; il rischio di definizione di requisiti patrimoniali penalizzanti per le esposizioni verso le piccole e medie imprese; l'insufficiente armonizzazione di talune disposizioni in materia di risoluzione degli enti come quelle relative alla classificazione dei creditori in caso di insolvenza. Oltre ad affrontare questi elementi di debolezza comuni, le proposte assicurano la coerenza dell'ordinamento dell'Unione con gli **indirizzi recentemente definiti dagli enti internazionali** di settore, in particolare dal Comitato di Basilea sulla supervisione bancaria e dal Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*), e rappresentano un progresso nella direzione della costituzione di un'Unione bancaria coerente.

Il pacchetto di proposte, noto come "Pacchetto bancario"<sup>2</sup>, riguarda tanto la fase di ordinaria attività di una banca, quanto quella di crisi ed eventuale risoluzione. Le

---

<sup>1</sup> L'iniziativa legislativa è stata preannunciata nella Comunicazione del 24 novembre 2015, "Verso il completamento dell'Unione bancaria" (COM(2015) 587); cfr. cap. 5: "Ridurre ulteriormente i rischi nell'Unione bancaria".

<sup>2</sup> Il Pacchetto è composto dai seguenti documenti: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (**COM(2016) 850**); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda la capacità di

proposte modificano, in particolare, il regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR) e la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD), adottati nel 2013, che stabiliscono i requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese d'investimento e le disposizioni in materia di governance e vigilanza; modificano, inoltre, la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD) e il regolamento concernente il meccanismo di risoluzione unico (SRM), adottati nel 2014, che fissano le norme in materia di risanamento e risoluzione degli enti in dissesto e stabiliscono il meccanismo di risoluzione unico. Sono, infine, previste nuove disposizioni relative al risanamento e alla risoluzione delle controparti centrali.

elementi chiave	modifiche proposte	normative da emendare
requisiti di capitale e di liquidità	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ leva finanziaria</li> <li>■ net stable funding ratio</li> <li>■ Pillar2 capital req. &amp; guidance</li> <li>■ introduzione TLAC</li> <li>■ grandi esposizioni</li> <li>■ market risk (fundamental review of trading book)</li> <li>■ approccio standard per il rischio di controparte</li> <li>■ esposizioni vs CCP</li> <li>■ IRRBB (interest rate risk in the banking book)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CRR</li> <li>■ CRD4</li> </ul>
risoluzione delle crisi bancarie	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ armonizzazione MREL-TLAC</li> <li>■ riconoscimento contrattuale bail-in</li> <li>■ gerarchia dei creditori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ BRRD</li> <li>■ SRMR</li> </ul>
proporzionalità e misure di sostegno alla capacità di prestito delle banche	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ SMEs supporting factor</li> <li>■ IFRS 9</li> <li>■ reporting e disclosure</li> <li>■ infrastructure exposures</li> <li>■ sistemi di remunerazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CRR</li> <li>■ CRD4</li> </ul>

Schema di sintesi delle principali misure di riforma proposte dalla Commissione europea

Fonte: prof. Giuseppe Lusignani

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno deciso di sottoporre a un iter di approvazione accelerato (*fast-track*) le misure transitorie per mitigare l'impatto

assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione per gli enti creditizi e le imprese di investimento (COM(2016) 851); proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE sulla capacità degli istituti di credito e delle imprese di investimento di assorbire le perdite e di ricapitalizzare e che modifica le direttive 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE (COM(2016) 852); proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la classificazione degli strumenti di debito non garantiti nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza (COM(2016) 853); proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (COM(2016) 854); proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un quadro di risanamento e risoluzione delle controparti centrali e recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1095/2010, (UE) n. 648/2012 e (UE) 2015/2365 (COM(2016) 856). Il contenuto delle singole proposte è illustrato in dettaglio nel [dossier europeo n. 65 del Servizio studi del Senato](#): Proposte di revisione del regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR, COM(2016) 850) e della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD, COM(2016) 853).



dell'adozione del principio contabile internazionale IFRS 9<sup>3</sup>, l'introduzione di una nuova classe di passività per il rispetto dei requisiti di MREL<sup>4</sup> e la revisione della normativa sui grandi fidi al fine di evitare effetti indesiderati per i paesi europei non appartenenti all'area dell'euro. Le proposte in materia di gestione delle crisi riguardano solo aspetti specifici; una più organica di revisione sarà proposta dalla Commissione europea nel 2018.

Allo scopo di valutare la portata e le implicazioni delle proposte legislative in questione e di definire indirizzi per i futuri sviluppi della regolamentazione del settore bancario, la Commissione Finanze e tesoro del Senato ha deliberato un'[indagine conoscitiva](#), nel corso della quale sono state svolte undici audizioni<sup>5</sup>.

## 2. La valutazione della legislazione vigente e dell'iniziativa della Commissione

Le misure adottate dall'Unione in risposta alla crisi hanno **migliorato lo stato del settore bancario** e reso più stabile il settore finanziario nel suo complesso<sup>6</sup>. In particolare, le banche europee hanno compiuto notevoli passi avanti nell'aumentare la qualità del proprio capitale, nel ridurre la leva finanziaria e nell'orientarsi verso più stabili fonti di finanziamento, ridimensionando nel complesso quell'eccessivo affidamento su fonti di finanziamento a breve termine che è stato una causa di contagio durante la crisi. Rispetto al periodo 2009-2011, il rischio sistemico appare superato, ma è **necessario affrontare i rischi idiosincratici** per rendere il sistema ancora più sicuro, evitare il ritorno dei rischi sistemici e garantire una crescita stabile, migliorando le condizioni affinché le

---

<sup>3</sup> L'adozione del principio IFRS 9 risponde all'esigenza di migliorare in termini di attendibilità la rilevazione, valutazione e informativa di bilancio, con particolare riguardo agli strumenti finanziari. Il nuovo principio contabile sostituisce al modello retrospettivo basato sulle perdite subite (*incurred loss*) un modello basato sulla probabilità che si verifichino perdite nel futuro (*expected loss*) secondo logiche di gestione del rischio (*risk management*).

<sup>4</sup> Come si vedrà meglio in seguito, il MREL (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*) è il requisito minimo di fondi propri e altre passività soggette a *bail-in*, la cui funzione è di assicurare che, in caso di risoluzione, una banca disponga di risorse patrimoniali e passività in grado di assorbire le perdite e ricostituire il capitale.

<sup>5</sup> Nel corso dell'indagine conoscitiva sono stati auditi: Vito Lorenzo Augusto Dell'Erba, presidente di Federcasse; Giovanni Sabatini, direttore generale dell'Associazione Bancaria Italiana; Carlo Del Serrone, dirigente di Assopopolari (23 maggio 2017); Rainer Masera, preside della Facoltà di Economia e professore ordinario di Politica economica presso l'Università degli Studi "Guglielmo Marconi" (30 maggio 2017); Mario Nava, direttore per la sorveglianza del sistema finanziario e gestione della crisi, Direzione generale Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali della Commissione europea (15 giugno 2017); Giuseppe Vegas, presidente della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (20 giugno 2017); Carmelo Barbagallo, capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia (21 giugno 2017); Ignazio Angeloni, membro del Consiglio di Vigilanza della Banca centrale europea (28 giugno 2017); Andrea Enria, presidente dell'Autorità bancaria europea (5 luglio 2017); Giuseppe Lusignani, professore ordinario di Economia degli intermediari finanziari presso l'Università di Bologna (12 luglio 2017); Pier Carlo Padoan, Ministro dell'Economia e delle Finanze (18 luglio 2017).

<sup>6</sup> Commissione europea, Banca centrale europea, Autorità bancaria europea.

banche continuano a finanziare l'economia reale<sup>7</sup>. La revisione del quadro normativo è ritenuta opportuna anche per tenere conto sia dell'esperienza maturata in sede applicativa che dell'avvio dell'Unione bancaria<sup>8</sup>.

Le proposte della Commissione - in particolare le disposizioni che rendono obbligatori i requisiti di leva finanziaria (*leverage ratio*)<sup>9</sup>, quelle che introducono misure di equilibrio dei flussi finanziari nel medio periodo (*net stable funding ratio*, NSFR)<sup>10</sup> e quelle che introducono requisiti di passività prontamente assoggettabili a *bail-in* per gli intermediari a rilevanza sistemica<sup>11</sup> - vanno nella direzione di **intensificare la reattività del quadro regolamentare ai rischi degli intermediari**<sup>12</sup>.

Le valutazioni critiche riguardano, innanzitutto, **l'instabilità del quadro regolamentare** in cui operano le banche dell'Unione e la conseguente difficoltà per gli operatori del settore di formulare aspettative coerenti e attendibili<sup>13</sup>. La complessità, il numero crescente e le continue revisioni delle regole applicabili rendono la *compliance* sempre più onerosa in termini di addetti e di costi per le banche medio-piccole e creano uno svantaggio competitivo artificiale, che non trova giustificazioni nel perseguimento della stabilità finanziaria e che contrasta con il principio del *levelling the playing field*<sup>14</sup>.

Nella stessa ottica, è stato sottolineato che un inasprimento del sistema dei vincoli regolamentari renderebbe **più onerosa l'erogazione del credito e ancor più preoccupanti le condizioni di redditività del settore**, già estremamente fragili per il sostanziale azzeramento dei tassi di interesse e il perdurare di una crisi ormai decennale. Per tali motivi, è stato invocato il definitivo superamento, da parte delle Autorità europee di una prospettiva di stretta vigilanza prudenziale, in favore della presa in considerazione degli impatti che un qualsiasi intervento sul credito può provocare sull'economia reale, nonché, date le dinamiche occupazionali e il disagio crescente di interi strati della popolazione, sulla tenuta dello stesso sistema sociale. Si ritiene, infatti, che anche in ottica prudenziale il vero problema da risolvere sia quello della crisi congiunturale e che soltanto una stabile ripresa della

---

<sup>7</sup> Commissione europea.

<sup>8</sup> Banca centrale europea.

<sup>9</sup> La leva finanziaria è il rapporto tra il capitale netto di una banca e il totale delle attività. Una leva elevata significa che la banca opera senza utilizzare capitali propri e quindi presenta un maggior profilo di rischio; infatti, se la leva è molto alta, una svalutazione di parti dell'attivo può determinare una significativa erosione del patrimonio.

<sup>10</sup> Il parametro NSFR è lo standard di liquidità che deve essere rispettato dagli enti creditizi in un orizzonte temporale annuale.

<sup>11</sup> Come si vedrà meglio in seguito, l'attuazione della norma TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*) prevede per le banche con rilevanza sistemica globale (*Global Systemically Important Banks - G-SIBs*) l'obbligo di detenere un ammontare adeguato di passività facilmente disponibile, in caso di insolvenza, per l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione.

<sup>12</sup> Banca d'Italia.

<sup>13</sup> Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, Associazione Bancaria Italiana.

<sup>14</sup> Prof. Rainer Masera.

crescita possa creare i presupposti per ridurre i rischi sistemici della gestione bancaria<sup>15</sup>.

Una reale integrazione del mercato finanziario dell'area Euro richiede un'unificazione e semplificazione normativa da attuare tramite la redazione di **Testi unici europei per banca e finanza**<sup>16</sup>. L'importanza dell'adozione di Testi Unici europei è stata evidenziata anche con riguardo all'attività di produzione normativa svolta dalle tre Autorità di vigilanza europee<sup>17</sup>. Un diritto societario, bancario e finanziario europeo effettivamente comune consente di sviluppare una cornice di regole, anche secondarie, coerente e congrua; allo stesso tempo, la predisposizione di Testi unici elimina la possibilità di arbitraggi regolamentari e interpretazioni nazionali divergenti, in grado di incidere sulla parità concorrenziale e sull'integrazione dei mercati nazionali, così ponendo basi solide per l'Unione Bancaria e l'Unione Finanziaria<sup>18</sup>.

### 3. Il principio di proporzionalità

La predisposizione nel settore bancario di unico insieme di regole che attuano gli standard internazionali<sup>19</sup> e che sono valide per tutte le banche che operano nell'Unione europea (*European Single Rulebook*) rappresenta un traguardo importante nell'ottica di evitare arbitraggi regolamentari e garantire standard comuni di tutela.

È stato, tuttavia, osservato che l'**approccio unitario** a regole e supervisione delle imprese bancarie crea **svantaggi per le piccole-medie banche** e, di conseguenza, per il credito alle famiglie e alle PMI a livello locale e che la sorveglianza “*one-size-fits-all*” delle banche risulta meno appropriata rispetto al “*tiered approach*” adottato negli Stati Uniti<sup>20</sup>. L'adozione di un approccio normativo unico per tutti gli intermediari finanziari e indipendente dal modello di business e dalla dimensione e dalla capacità di servizio determina delle conseguenze estremamente negative per alcune tipologie di banche; l'impatto della rivoluzione normativa ha, infatti, pesato in modo tutto sommato tenue sul modello di banca capitalistica, mentre ha inciso in modo indubbiamente intenso sul modello e sulla *governance* cooperativi, rischiando di travolgerli<sup>21</sup>. La regolamentazione deve piuttosto tenere conto della **diversità degli intermediari** cui viene applicata, dettando regole opportunamente differenziate e assicurandone al contempo un'applicazione

---

<sup>15</sup> Associazione Nazionale fra le Banche Popolari.

<sup>16</sup> Associazione Bancaria Italiana, Federcasse.

<sup>17</sup> L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), l'Autorità bancaria europea (ABE) e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA).

<sup>18</sup> Associazione Bancaria Italiana.

<sup>19</sup> Gli standard in questione sono stati definiti dal Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*, FSB), sviluppati dal Comitato di Basilea e approvati dai Paesi del G20.

<sup>20</sup> Prof. Rainer Masera.

<sup>21</sup> Federcasse.

coerente con le specificità degli stessi. Ciò rileva in particolar modo per le banche di dimensioni medie e minori, caratterizzate da una forma giuridica e da un modello operativo, come le banche cooperative, non orientate in modo prevalente alla massimizzazione del profitto<sup>22</sup>.

Il **principio di proporzionalità**, inteso come un'applicazione delle regole comuni che tiene conto dei modelli di business più semplici e non amplifica in maniera indebita i costi operativi e amministrativi, è stato recepito in vari aspetti del Pacchetto bancario<sup>23</sup>, in particolare attraverso l'applicazione, per alcuni rischi, di **metodologie semplificate per il calcolo dei requisiti patrimoniali** e la **riduzione degli oneri informativi** connessi agli adempimenti regolamentari, in particolare in tema di segnalazioni.

Il rafforzamento del criterio della proporzionalità, sostenuto dalla delegazione italiana nel corso dei negoziati, è stato accolto in sede di Consiglio e ha condotto all'ampliamento del novero di banche sottoposte a metodi di calcolo semplificati<sup>24</sup>. Si ritiene necessario che il principio di proporzionalità guidi anche la **fissazione del requisito MREL**, che dovrebbe essere adeguato alle effettive necessità della risoluzione<sup>25</sup>.

#### **4. I requisiti di capitale e di liquidità e l'aumento della capacità di prestito delle banche**

La revisione delle norme in materia di requisiti di capitale e di liquidità è ispirata essenzialmente dall'esigenza di **recepire standard globali nell'ordinamento dell'Unione**<sup>26</sup>. Fra questi rilevano il coefficiente netto di finanziamento stabile (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR); il coefficiente di leva finanziaria (*leverage ratio*); il riesame sostanziale del trattamento prudenziale del portafoglio di negoziazione (*Fundamental Review of the Trading Book*, FRTB); lo standard in materia di capacità di assorbimento delle perdite (*Total Loss Absorbency Capacity*, TLAC), che si applica alle banche di rilevanza sistemica globale (*Global Systemically Important Banks*, G-SIBs), e le regole per la valutazione del rischio di tasso di interesse sulle posizioni del portafoglio bancario (*Interest rate risk in the Banking Book*, IRRBB).

Nel complesso, le misure concorrono a definire un'impostazione prudenziale maggiormente attenta al rischio, limitano il ricorso eccessivo all'indebitamento e all'espansione degli attivi, incrementano la solidità patrimoniale delle banche e

---

<sup>22</sup> Associazione Nazionale fra le Banche Popolari.

<sup>23</sup> Autorità bancaria europea, Banca d'Italia, prof. Giuseppe Lusignani.

<sup>24</sup> Banca d'Italia.

<sup>25</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze, Banca d'Italia.

<sup>26</sup> Si tratta essenzialmente degli standard approvati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ("Basilea III").

assicurano un controllo più efficace e trasparente<sup>27</sup>. Nel perseguire l'obiettivo di rafforzare la stabilità finanziaria, le proposte di modifica della direttiva e del regolamento sul capitale delle banche e delle imprese di investimento non risultano accrescere significativamente i requisiti patrimoniali, orientamento ritenuto opportuno in una fase congiunturale ancora delicata<sup>28</sup>.

La **determinazione di un coefficiente massimo di leva finanziaria pari al 3%** come requisito patrimoniale vincolante mira a impedire un aumento eccessivo delle attività rispetto alle disponibilità di capitale di migliore qualità. L'introduzione di tale requisito è generalmente condivisa. In proposito, è stato osservato che la gestione della maggior parte delle **banche italiane** è connotata dall'adozione di una **bassa leva finanziaria**, grazie ad un modello tradizionale d'intermediazione che prevede un'esposizione contenuta verso il trading finanziario e, in particolare, verso la finanza strutturata<sup>29</sup>. Peraltro, l'esposizione verso molte PMI, poco capitalizzate e quindi più rischiose, il minor utilizzo dei modelli interni per la valutazione del rischio di credito e il minor sostegno pubblico al consolidamento<sup>30</sup> fanno sì che il **coefficiente di solidità patrimoniale** (*Tier 1 ratio*)<sup>31</sup> delle banche italiane resti **basso nel confronto internazionale**<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Banca centrale europea, prof. Giuseppe Lusignani.

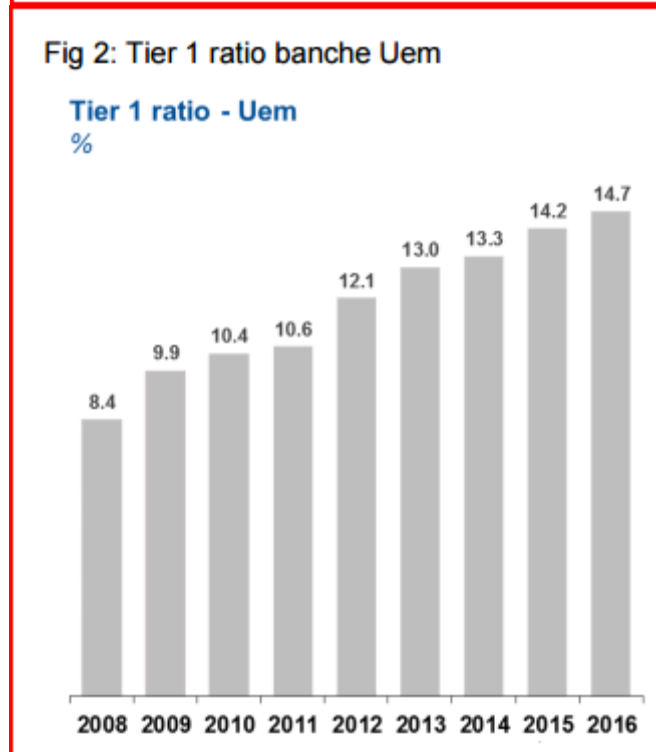
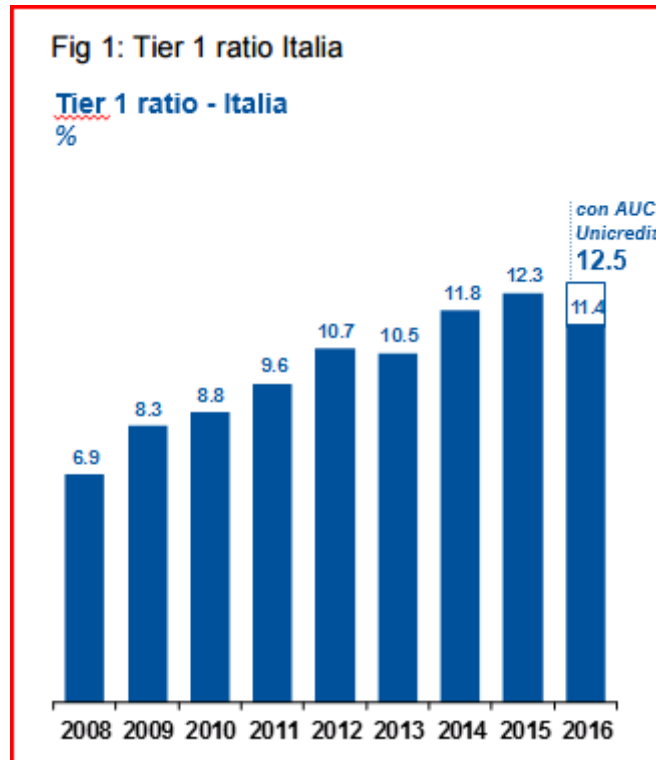
<sup>28</sup> Banca d'Italia.

<sup>29</sup> Associazione Nazionale fra le Banche Popolari.

<sup>30</sup> Sull'utilizzo di risorse pubbliche per i salvataggi bancari nell'Unione europea cfr. par. 5.

<sup>31</sup> Questo indicatore è calcolato rapportando il patrimonio di base o di qualità primaria dell'istituto di credito (*core equity capital* o *Tier 1 capital*) al totale delle attività ponderate per il rischio (*total risk-weighted assets*). Al *Tier 1 capital* concorrono il capitale versato, le riserve e gli utili non distribuiti; sono esclusi dal *Tier 1 capital*: le azioni proprie, l'avviamento, le immobilizzazioni immateriali e le perdite dei vari esercizi, nonché le rettifiche di valore operate sul portafoglio di negoziazione (*trading book*).

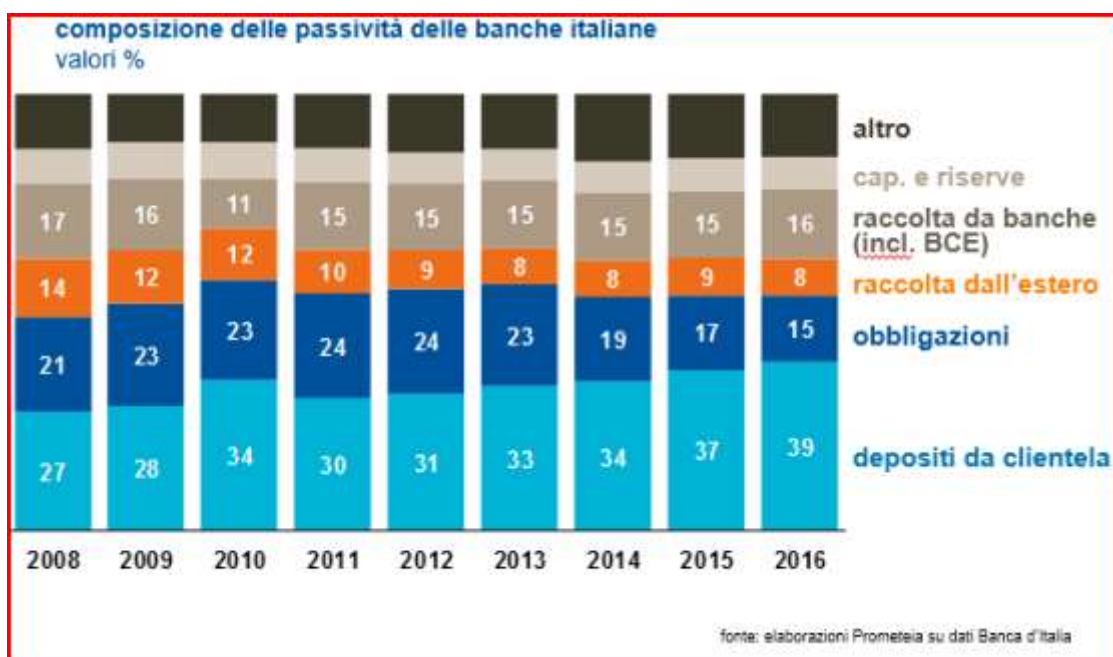
<sup>32</sup> Prof. Giuseppe Lusignani.



Fonte: prof. Giuseppe Lusignani

Per quanto riguarda la struttura di finanziamento delle banche italiane, è stata osservata una **contrazione significativa dei titoli di debito**. La minore incidenza delle obbligazioni, in particolare della componente collocata presso

la clientela *retail*, è attribuita alla maggiore rischiosità di questo strumento finanziario in forza del meccanismo del *bail-in*<sup>33</sup>.



Fonte: prof. Giuseppe Lusignani

Nella definizione dei requisiti di capitale e di liquidità la Commissione europea ha scelto in alcuni casi di discostarsi dagli standard internazionali, ad esempio prevedendo trattamenti meno stringenti o esenzioni per determinate entità o tipi di transazione, rispetto ai quali le autorità nazionali dispongono di margini di interpretazione anche ampi. In relazione a tali casi, è stato osservato che una **sufficiente armonizzazione del quadro prudenziale dell'Unione**, con una limitazione delle opzioni e delle discrezionalità nazionali, è indispensabile per garantire parità di condizioni tra gli Stati membri<sup>34</sup>. Al fine di assicurare un'applicazione sufficientemente armonizzata e prudente delle esenzioni, è stata avanzata la proposta di affidare all'Autorità bancaria europea il monitoraggio del funzionamento delle deviazioni rispetto agli standard internazionali<sup>35</sup>.

Sotto il profilo della **vigilanza**, è stato osservato che regole rigide non consentono sempre di affrontare le situazioni e i tipi di rischio che si incontrano nella pratica; in un settore bancario come quello europeo, estremamente differenziato sotto il profilo dei modelli operativi, appare essenziale mantenere la flessibilità dei requisiti patrimoniali e salvaguardare la possibilità di raccogliere informazioni essenziali<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Prof. Giuseppe Lusignani.

<sup>34</sup> Banca centrale europea.

<sup>35</sup> Autorità bancaria europea.

<sup>36</sup> Banca centrale europea.

Nel corso dei negoziati in sede di Consiglio la delegazione italiana ha sostenuto il mantenimento della **disciplina di favore per le esposizioni verso le PMI** (cosiddetto *SME supporting factor*) e il trattamento preferenziale per i titoli di Stato e per il requisito sul rischio di credito; è stato, così, esteso alle esposizioni verso PMI superiori a 1,5 milioni il trattamento di favore vigente per i crediti inferiori a tale importo<sup>37</sup> e sono state esentate dal calcolo dell'indicatore di *funding* stabile (NSFR) le esposizioni verso il rischio sovrano<sup>38</sup>.

Al riguardo, è stata sottolineata l'esigenza che la disciplina sulle esposizioni verso le PMI sia **applicabile immediatamente** dopo l'approvazione dell'atto legislativo dell'Unione<sup>39</sup>. Ciò in quanto si tratta di una disposizione che potrebbe portare benefici in termini di assorbimento patrimoniale anche significativi, con un impatto in termini di **possibile maggiore crescita del credito** compresa tra il 3,6% e il 5,6% rispetto ai livelli di fine 2016<sup>40</sup>. Al contrario, appare indispensabile un'**introduzione graduale dello standard contabile IFRS9**<sup>41</sup>, che avrebbe un impatto importante sul livello di rettifiche di valore sui prestiti delle banche italiane, determinando una **riduzione del credito potenziale** del 3% circa rispetto ai livelli di fine 2016; tale impatto potrebbe essere ridimensionato in caso di miglioramento dello scenario macroeconomico<sup>42</sup>.

Per **rafforzare la capacità delle banche di concedere prestiti alle PMI**, erogare mutui fondiari e finanziare progetti infrastrutturali, sono stati sollecitati il **miglioramento del trattamento prudenziale richiesto per alcune forme di finanziamento**, quali la concessione dei mutui garantiti da ipoteche, e, più in generale, la riduzione dei coefficienti prudenziali per bassi livelli di rapporto tra importo del prestito e valore del bene a garanzia (*loan to value ratio*, LTV); uno specifico trattamento prudenziale di favore è richiesto anche per le operazioni di credito al consumo garantite da cessione dello stipendio e della pensione, che presentano un livello di rischio inferiore a quello proprio di altre forme di finanziamento al dettaglio<sup>43</sup>. È stata, inoltre, proposta l'introduzione di un fattore di riduzione della ponderazione per gli investimenti delle banche in imprese in fase di avvio (*start up*) e di crescita, ritenendo la disciplina prudenziale europea in merito alle esposizioni delle banche nel capitale di rischio delle imprese troppo penalizzante per questa categoria di investimenti<sup>44</sup>.

---

<sup>37</sup> La riduzione dei requisiti di capitale sarà del 15% per le esposizioni verso PMI superiori a 1,5 milioni, del 23,81% per quelle inferiori.

<sup>38</sup> Banca d'Italia.

<sup>39</sup> Associazione Bancaria Italiana, Associazione Nazionale fra le Banche Popolari.

<sup>40</sup> Prof. Giuseppe Lusignani.

<sup>41</sup> Banca d'Italia, Associazione Bancaria Italiana.

<sup>42</sup> Prof. Giuseppe Lusignani.

<sup>43</sup> Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, Associazione Bancaria Italiana

<sup>44</sup> Associazione Bancaria Italiana.



## 5. La risoluzione delle crisi bancarie e la protezione dei risparmiatori

Le modifiche proposte alle norme sulla gestione delle crisi bancarie (BRRD) hanno l'obiettivo di **facilitare il corretto funzionamento del meccanismo del *bail-in*** e di **uniformare le discipline dei requisiti per l'assorbimento delle perdite** (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL) tra i diversi paesi europei. A tal fine, le norme sul MREL vengono allineate a quelle del TLAC, così da evitare che le banche sistemiche siano costrette a soddisfare due coefficienti che hanno lo stesso obiettivo ma differenti regole di calcolo<sup>45</sup>.

Per accrescere la comparabilità e la parità di trattamento fra investitori e banche nell'Unione europea e facilitare le procedure di risoluzione di banche che operano in più Stati membri viene, inoltre, **armonizzata la gerarchia dei creditori** attraverso l'introduzione di regole di subordinazione omogenee e la creazione nei bilanci delle banche di risorse per l'assorbimento delle perdite. Poiché non realizza una armonizzazione della complessiva gerarchia dei creditori, la proposta della Commissione è stata ritenuta compatibile con il mantenimento della preferenza generalizzata per i depositi introdotta in Italia con il recepimento della BRRD; in ogni caso, la preferenza ai depositi continua ad apparire una soluzione opportuna per contenere i rischi di liquidità per le banche in caso di tensioni<sup>46</sup>.

In particolare, la proposta introduce una **nuova categoria di debito bancario di primo rango non privilegiato** (*non preferred senior debt*), che si colloca in posizione intermedia fra i debiti subordinati esistenti e le passività di rango superiore, compresi i depositi. Questa *asset class* sarà soggetta a *bail-in* prima delle altre obbligazioni senior; pertanto, oltre a rappresentare uno strumento aggiuntivo per consentire alle banche di conformarsi agli standard TLAC e MREL, le obbligazioni in questione rappresentano una **forma di protezione dei depositi non garantiti** (sopra i 100.000 euro) e delle altre obbligazioni, le quali, avendo una posizione più elevata nella gerarchia dei creditori, diventerebbero in tal modo più sicure. Al riguardo, è stata sottolineata l'importanza di assicurare **massima trasparenza** alla consistenza delle diverse classi di passività destinate ad assorbire le perdite ai fini della corretta valutazione del rischio di *bail-in* per le diverse classi di creditori e della determinazione dei prezzi dei vari strumenti<sup>47</sup>. È stata, al tempo stesso, sottolineata l'esigenza di mettere quanto prima le banche in condizioni di emettere il nuovo strumento di debito, destinato solo ad investitori in grado

---

<sup>45</sup> Il requisito TLAC e il coefficiente MREL differiscono per natura e ambito di applicazione: il TLAC riguarda unicamente le banche di rilevanza sistemica globale (G-SIBs) ed è calcolato in base alle attività ponderate per il rischio (*risk-weighted assets*, RWA); il MREL si applica a tutte le banche europee, a prescindere dalla rilevanza sistemica, con una calibrazione che si differenzia per singola banca in relazione ai fondi propri e alle passività totali dell'istituto.

<sup>46</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>47</sup> Autorità bancaria europea.

apprezzarne il rischio, al fine di costituire in tempi brevi il requisito di passività facilmente sottoponibili a *bail-in*<sup>48</sup>.

Con riguardo alla gestione delle crisi bancarie, è stata evidenziata la rilevanza del **rapporto reciproco tra risoluzione e liquidazione** ai fini del completamento dell'Unione bancaria. Attualmente, la procedura di risoluzione è un'opzione alternativa all'insolvenza; la scelta fra l'una e l'altra procedura è rimessa all'Autorità di risoluzione, che nell'ambito della Unione Bancaria è il Comitato di risoluzione unico, che opta per la risoluzione quando ritenga che la liquidazione non sia idonea a conseguire gli obiettivi di interesse pubblico a cui deve essere finalizzata la gestione della crisi. Sul punto, si suggerisce di **rendere la risoluzione disponibile per un numero potenzialmente elevato di banche**, perché sono ben rari i casi di crisi bancarie in cui non sia necessario assicurare la continuità delle funzioni essenziali e in cui la liquidazione metta al riparo da inutili distruzioni di valore<sup>49</sup>. In tale ottica, si ritiene che l'alternativa alla risoluzione sia la liquidazione ordinata, dal momento che se l'unica liquidazione ammessa fosse quella atomistica e senza aiuti pubblici diretti, la liquidazione risulterebbe sempre inadatta a conseguire gli obiettivi di interesse pubblico della gestione della crisi e la procedura di risoluzione dovrebbe essere disponibile per la quasi totalità dei casi di dissesto. Un assetto di questo tipo è ritenuto coerente con l'Unione bancaria perché evita che i costi della gestione delle crisi, in un contesto di vigilanza unica, siano scaricati unicamente sui contribuenti a livello nazionale<sup>50</sup>.

È stato escluso che la **limitazione delle possibilità dell'intervento pubblico a sostegno delle banche** possa causare instabilità, facilitando crisi di fiducia fra i depositanti e contagio dagli enti più deboli a quelli più solidi. Al contrario, è stato riscontrato che alla perdita di fiducia da parte di depositanti e investitori nelle banche considerate deboli si accompagna un rafforzamento delle banche concorrenti che il mercato giudica più forti, segnatamente nei flussi di liquidità, determinando la selezione degli istituti più forti e favorendo, indirettamente, il rafforzamento del sistema nel suo insieme<sup>51</sup>.

In proposito, è stato ricordato che prima dell'adozione da parte della Commissione europea della [Comunicazione](#) relativa all'applicazione, dal 10 agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, tutti i principali paesi dell'Unione hanno risanato e ristrutturato profondamente i propri sistemi bancari con un **massiccio ricorso a risorse pubbliche**, mentre l'Italia non ha affrontato il problema se non facendo ricorso alle garanzie pubbliche sulle obbligazioni, anche se il nodo delle sofferenze

---

<sup>48</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>49</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>50</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>51</sup> Banca centrale europea.

stava già esplodendo<sup>52</sup>. È stata, inoltre, oggetto di critica la **manca nza di una solida disciplina** che, in caso di seri rischi per la stabilità sistemica, consenta di **derogare su base temporanea ai limiti stringenti della disciplina degli aiuti di Stato**<sup>53</sup>. In senso contrario è stata evidenziata l'opportunità di mantenere, in questa fase transitoria, la flessibilità garantita dalla Comunicazione della Commissione del 2013, che consente di accompagnare l'uscita dal mercato delle banche con aiuti pubblici nella misura, da valutare caso per caso, idonea a garantirne la liquidazione ordinata e la disponibilità di modalità di gestione della liquidazione diverse dalla mera liquidazione atomistica<sup>54</sup>.

In passato strumenti rischiosi, in quanto esposti a *bail-in* o *burden sharing*, sono stati acquistati a livello *retail* in diversi paesi dell'area dell'euro da investitori non adeguatamente preparati<sup>55</sup>. Questo tema è particolarmente sensibile per il sistema delle banche italiane, le quali risultano fra le più dipendenti nel panorama internazionale dalla raccolta obbligazionaria, raccolta finanziata in misura preponderante attraverso collocamenti destinati agli investitori *retail*. Benché il fenomeno sia in netta riduzione, lo *stock* di **obbligazioni bancarie in circolazione presso la clientela *retail*** è ancora considerevole e resta elevata in valori assoluti l'esposizione dei fondi comuni aperti alle obbligazioni subordinate<sup>56</sup>.

#### Investimenti della clientela *retail* e dei fondi comuni aperti in obbligazioni subordinate

	RISPARMIO AMMINISTRATO		GESTIONI PATRIMONIALI		TOTALE RETAIL		FONDI APERTI DI DIRITTO ITALIANO	
	mlrd €	% patrimonio	mlrd €	% patrimonio	mlrd €	% patrimonio	mlrd €	% patrimonio
31/12/2010	37,8	3,4%	2,3	1,4%	40,1	3,1%	3,7	2,1%
31/12/2011	36,9	3,3%	1,4	1,0%	38,3	3,0%	2,5	1,8%
31/12/2012	40,1	3,5%	1,2	1,0%	41,3	3,2%	3,0	2,2%
31/12/2013	41,2	3,5%	1,3	1,0%	42,5	3,2%	4,7	3,1%
31/12/2014	38,3	3,3%	1,6	1,1%	39,9	3,1%	8,0	4,2%
31/12/2015	33,9	3,1%	1,6	1,0%	35,4	2,8%	10,4	4,7%
31/12/2016	27,1	2,7%	1,6	1,1%	28,7	2,5%	12,4	5,4%

Fonte: elaborazioni su segnalazioni statistiche di vigilanza

Fonte: CONSOB

Per fare fronte a tale situazione, è importante che le banche interessate si attivino per favorire la **ricollocazione di tali strumenti presso investitori professionali** e che le autorità svolgano un'opportuna **opera di stimolo e coordinamento** in tale

<sup>52</sup> CONSOB.

<sup>53</sup> Banca d'Italia.

<sup>54</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>55</sup> Banca centrale europea.

<sup>56</sup> CONSOB.

direzione<sup>57</sup>. Le banche dovrebbero anche prendere in considerazione esercizi di gestione delle passività (*liability management exercises*, LME), offrendo ad esempio ai risparmiatori non a proprio agio con il livello di rischio degli strumenti che detengono la **sostituzione con altre forme di investimento** meno rischiose e ovviamente meno remunerative<sup>58</sup>. Il coinvolgimento degli investitori privati nel processo di risoluzione dovrebbe comunque assicurare un'**allocazione delle perdite coerente** con il grado di rischio assunto e il corrispettivo rendimento goduto dalle diverse categorie di investitori<sup>59</sup>.

Per rafforzare la tutela del risparmio, è stato proposto un **regime preferenziale generalizzato per tutti i depositi di persone fisiche e piccole e medie imprese** (PMI) per la parte eccedente la soglia di protezione attualmente prevista; consentire l'applicazione del *bail-in* ad altri strumenti di debito prima dei depositi contribuisce, infatti, a rafforzare l'efficacia complessiva del meccanismo e a ridurre il rischio di contagio<sup>60</sup>.

Si segnala, per completezza, la proposta di riconoscere alle **obbligazioni sotto soglia dei 100mila euro la stessa tutela che spetta ai depositi**, sia perché in un contesto di tassi negativi o prossimi allo zero le obbligazioni bancarie sono forme di investimento del risparmio *retail* analoghe ai depositi, sia in quanto la piena aggredivibilità delle obbligazioni bancarie penalizza e rende più costosa questa importante forma di raccolta a medio-lungo termine delle banche<sup>61</sup>.

Il problema dell'**applicazione delle norme sul *bail-in*** a strumenti emessi, anche molti anni fa, in contesti profondamente diversi da quello attuale resta una delle principali criticità dell'attuale assetto normativo<sup>62</sup>; è stato, pertanto, chiesto di **escludere dal *bail-in* gli strumenti finanziari emessi prima del 1° gennaio 2016**<sup>63</sup>. Su questo tema, è stato fatto presente che quando, in caso di crisi bancaria, obbligazionisti subordinati al dettaglio sono chiamati ad assorbire le perdite, non è corretto indirizzare le critiche alle nuove disposizioni europee; il problema risiede, piuttosto, nel **mancato rispetto delle regole a tutela degli investitori**<sup>64</sup> da parte di alcune banche, che hanno collocato questi strumenti alla clientela al dettaglio senza spiegare chiaramente il loro profilo di rischio<sup>65</sup>. Infatti, già nel primo accordo di Basilea del 1988, recepito nell'ordinamento dell'Unione nel 1989

---

<sup>57</sup> Banca centrale europea.

<sup>58</sup> Autorità bancaria europea.

<sup>59</sup> Autorità bancaria europea.

<sup>60</sup> Banca centrale europea.

<sup>61</sup> CONSOB.

<sup>62</sup> Banca d'Italia.

<sup>63</sup> Associazione Bancaria Italiana, Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, Federcasse.

<sup>64</sup> Precisamente della direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari (*Markets in Financial Instruments Directive*, MiFID 1).

<sup>65</sup> Autorità bancaria europea.

con la direttiva sui fondi propri degli enti creditizi<sup>66</sup>, è stato previsto che in caso di liquidazione gli azionisti sono responsabili per le perdite dell'ente fino a concorrenza del capitale e i detentori di prestiti subordinati succedono immediatamente nella gerarchia dei creditori per l'assorbimento delle perdite ulteriori. Pertanto, la direttiva sulla gestione delle crisi bancarie non ha in alcun modo modificato la rischiosità degli strumenti in modo retroattivo<sup>67</sup>.

Per quanto riguarda la **determinazione del MREL**, la fissazione del requisito dovrebbe soddisfare **criteri di ragionevolezza e proporzionalità** rispetto alle effettive esigenze di patrimonializzazione a seguito della risoluzione della banca, che potrebbe avere dimensioni più ridotte e un profilo di rischio più contenuto rispetto al momento dell'avvio della procedura di crisi<sup>68</sup>. La funzione del MREL è, infatti, quella di assicurare che ci sia un ammontare sufficiente di passività che possono essere sottoposte a bail-in senza che questo strumento sia esso stesso fonte di instabilità e contagio<sup>69</sup>.

È stata, inoltre, evidenziata l'importanza della previsione di un **periodo transitorio sufficientemente lungo** tra l'entrata in vigore della nuova disciplina e il termine previsto per la piena costituzione del requisito, in modo da consentire alle banche europee di formare progressivamente la propria dotazione di strumenti computabili nel MREL, senza costringere gli intermediari a stravolgere le proprie strategie di *funding* e i mercati ad assorbire ingenti quantità di titoli<sup>70</sup>.

In effetti, la necessità di **adeguamento al requisito MREL** è destinata a incidere sull'operatività delle banche sia in termini di incremento del costo della raccolta sia in termini di capacità del mercato di assorbire in tempi brevi le emissioni di strumenti finanziari computabili nel coefficiente MREL. Per questi motivi, oltre che per consentire la sostituzione degli strumenti finanziari già in circolazione alla data dell'entrata in vigore della disciplina, è stato chiesto un **percorso graduale in più anni** per assolvere al requisito, **eventualmente in modo scalare**<sup>71</sup>. Sarà, così, possibile evitare che il processo di costituzione del MREL produca effetti macroeconomici avversi. Per le stesse ragioni, è importante **consentire quanto prima alle banche europee di emettere titoli computabili nel MREL**, anche attraverso la preventiva armonizzazione della gerarchia dei creditori<sup>72</sup>.

Nel corso del periodo transitorio dovrebbe essere permesso un **più ampio ricorso a fonti esterne di finanziamento**, come il fondo di risoluzione unico o i fondi pubblici nazionali, così da escludere l'applicazione del *bail-in*, se necessario, a

---

<sup>66</sup> Direttiva 89/299/CEE del Consiglio del 17 aprile 1989 concernente i fondi propri degli enti creditizi.

<sup>67</sup> Autorità bancaria europea.

<sup>68</sup> Banca d'Italia.

<sup>69</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

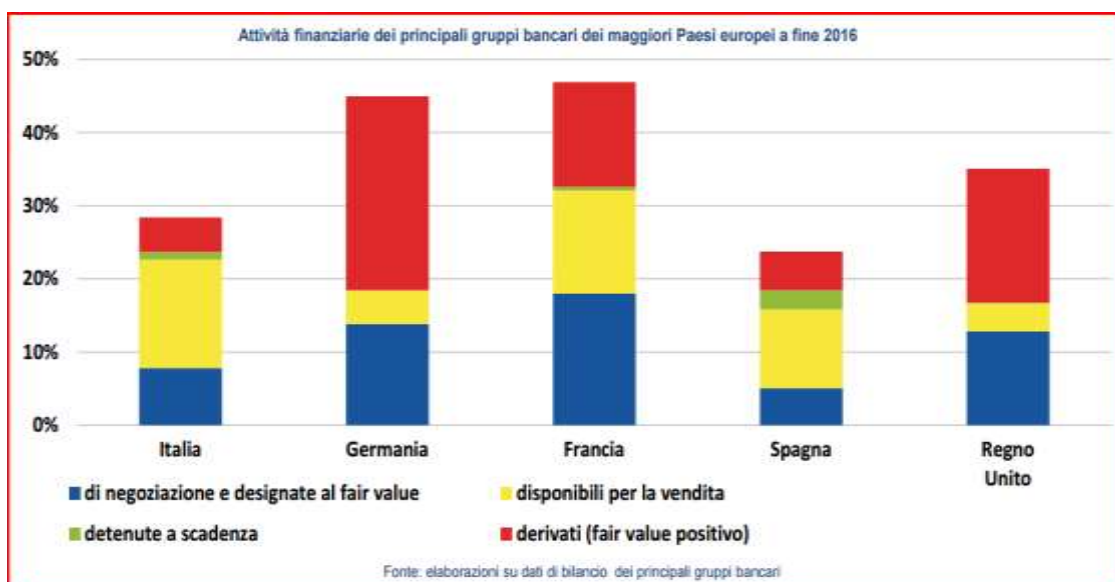
<sup>70</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze; Banca d'Italia.

<sup>71</sup> CONSOB, Associazione Bancaria Italiana, Federcasse, Associazione Nazionale fra le Banche Popolari, prof. Giuseppe Lusignani.

<sup>72</sup> Commissione europea, Autorità bancaria europea, Banca d'Italia.

strumenti privi delle caratteristiche di computabilità nel MREL, in particolare ai depositi di valore superiore a 100 mila euro<sup>73</sup>. In proposito, è stato affermato che se le autorità ritengono che i titoli obbligazionari sottoscritti da clientela al dettaglio non possano essere facilmente assoggettati a svalutazione o conversione in azioni in caso di crisi, questi strumenti non dovrebbero essere computati ai fini dei requisiti di MREL; tanto più i requisiti di MREL verranno soddisfatti con strumenti chiaramente in grado di assorbire le perdite, collocati a investitori professionali o al dettaglio bene informati, tanto più protetti saranno i creditori senior e i depositanti non assicurati in caso di crisi<sup>74</sup>.

In relazione alla **ricapitalizzazione precauzionale**, chiarezza e flessibilità delle regole sono ritenute insufficienti<sup>75</sup>. In tale ambito è stato anche proposto di riconsiderare l'utilizzo degli stress test, che si basano su ipotesi penalizzanti per le banche con modelli di business tradizionali e non valutano adeguatamente le esposizioni in attività finanziarie, piuttosto contenute per le banche italiane<sup>76</sup>.



Fonte: CONSOB

È stato, inoltre, espresso **parere contrario alla revisione in senso restrittivo** della ricapitalizzazione precauzionale, opzione che si ritiene debba rimanere pienamente disponibile, soprattutto in relazione agli esercizi di stress in scenario avverso<sup>77</sup>. Questa modalità di vigilanza combinata con l'identificazione di una carenza di capitale, solo ipotetica ma da colmare con risorse reali, infatti, pone banche solventi in una situazione di incertezza e le espone a rischi mercato, che potrebbero rendere una ricapitalizzazione privata non accessibile; del resto, le condizioni di

<sup>73</sup> Banca d'Italia.

<sup>74</sup> Autorità bancaria europea.

<sup>75</sup> Banca d'Italia.

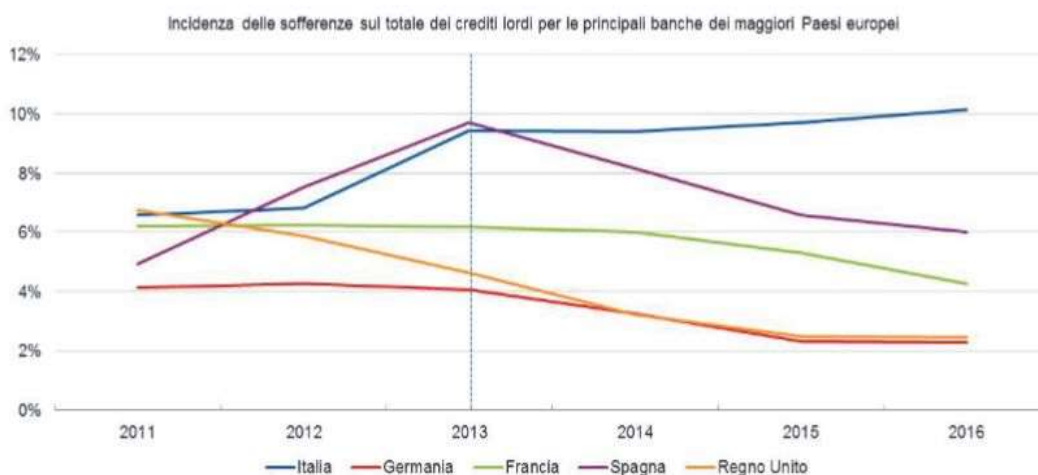
<sup>76</sup> CONSOB.

<sup>77</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

accesso alla ricapitalizzazione precauzionale sono già estremamente restrittive e tali da limitarne l'operatività alle banche solventi<sup>78</sup>. Sono stati, invece, ritenuti opportuni **miglioramenti della procedura**, in quanto la disciplina recata dalla BRRD richiede un'attività integrativa e interpretativa da parte della BCE e della Commissione europea e una continua, complessa interazione con e tra le istituzioni europee, non sempre in grado di esprimere posizioni tra loro coordinate, con inevitabile prolungamento dei tempi e la creazione di una situazione di incertezza<sup>79</sup>.

## 6. La gestione dei crediti deteriorati

I crediti deteriorati rappresentano una delle principali sfide per il settore bancario. Anche se il rapporto tra i crediti deteriorati e gli impieghi ha iniziato a diminuire fin dalla fine del 2014, il **volume complessivo dei crediti deteriorati** rimane ancora eccessivamente elevato, attestandosi poco al di sotto dei 1.000 miliardi di euro per tutta l'Unione<sup>80</sup>.



Fonte: elaborazioni su dati di bilancio dei principali gruppi bancari.

Fonte: CONSOB

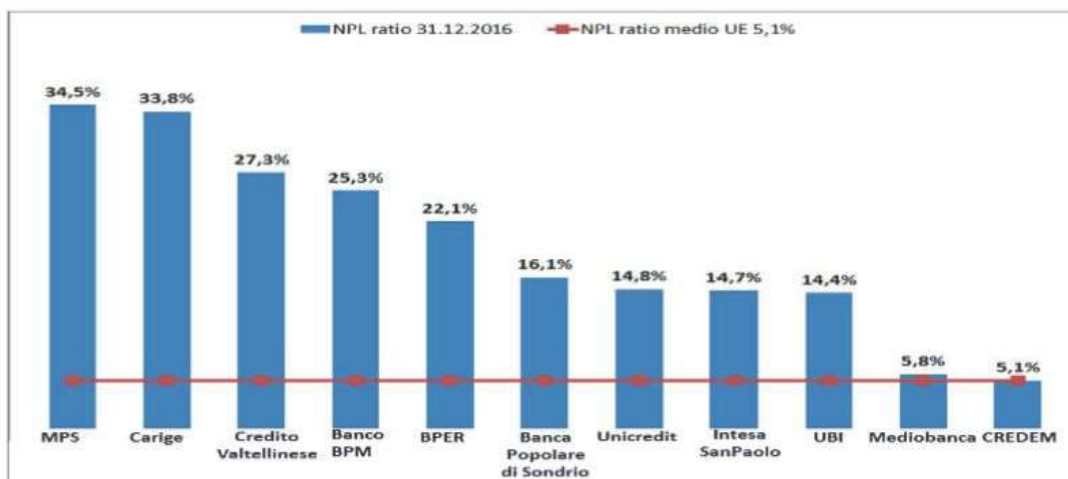
In Italia il tasso di crediti deteriorati è di gran lunga superiore alla media europea. Il rapido deterioramento della qualità dei crediti è stato ascritto prevalentemente a una contrazione del 20% del settore produttivo italiano a seguito della crisi finanziaria internazionale<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>79</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>80</sup> Autorità bancaria europea.

<sup>81</sup> CONSOB.



Fonte: CONSOB

Poiché un rapporto tra crediti deteriorati e impieghi superiore al 10% determina un effetto negativo sulla redditività delle banche e sulla loro capacità di erogazione di nuovi crediti, in tali circostanze si ritiene necessario attivare **politiche attive che accelerino la pulizia dei bilanci bancari**<sup>82</sup>. In effetti, l'avanzamento dell'Unione bancaria è strettamente legato alla riduzione dei rischi del sistema bancario europeo e il volume dei crediti deteriorati che appesantisce i bilanci delle banche italiane è ancora percepito come un significativo fattore di rischio del settore bancario nazionale<sup>83</sup>. Per queste ragioni, appare fondamentale che le banche adottino, con molta maggiore determinazione e incisività che nel recente passato, una gestione attiva di queste esposizioni e definiscano una strategia credibile per la progressiva riduzione dell'ammontare di crediti deteriorati e per evitare l'accumulo di nuovi<sup>84</sup>.

La proposta di istituire una società pubblica di gestione delle attività deteriorate a livello europeo, che possa aiutare nel completamento dell'opera di pulizia dei bilanci bancari, si scontra con le resistenze politiche degli Stati membri a una piena integrazione degli strumenti di intervento pubblico sul sistema bancario europeo prima del completamento dell'aggiustamento post-crisi<sup>85</sup>. In assenza di consenso su questa proposta, l'Autorità bancaria europea ha proposto di elaborare un **modello comune per società di gestione dei crediti deteriorati a livello nazionale**. È stato, tuttavia, osservato che i tassi di recupero delle posizioni chiuse mediante cessione sul mercato sono nettamente inferiori a quelli registrati per le posizioni chiuse in via ordinaria (23% contro 47% in media nel biennio 2014-2015)<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> Autorità bancaria europea.

<sup>83</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>84</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>85</sup> Autorità bancaria europea.

<sup>86</sup> CONSOB, Fonte dati: Banca d'Italia.



Uno [Studio sulla risoluzione dei crediti deteriorati in Europa](#) è stato pubblicato dal **Comitato europeo per il rischio sistemico** il giorno 11 luglio<sup>87</sup>. Nello stesso giorno, sulla base di una [Relazione elaborata da un sottogruppo del Comitato per i servizi finanziari del Consiglio](#), il **Consiglio** ha adottato il "[Piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa](#)". Nel Piano si sottolinea che per affrontare la questione dei crediti deteriorati è necessario intervenire su vari fronti, ovvero vigilanza bancaria, riforma dei quadri in materia di insolvenza e di recupero dei crediti, sviluppo di mercati secondari per i crediti deteriorati e ristrutturazione del settore bancario. In particolare, occorrerebbe rafforzare gli incentivi a favore delle banche per far fronte in modo proattivo alla questione dei crediti deteriorati, evitando nel contempo gli effetti destabilizzanti delle vendite di emergenza. Oltre a gestire gli attuali stock di crediti deteriorati è, poi, necessario prevenire l'ulteriore accumulazione di crediti deteriorati in futuro.

In base al Piano d'azione, la Commissione europea è tenuta a elaborare, entro la fine del 2017 e in collaborazione con le istituzioni e gli organismi pertinenti, uno "schema orientativo" per l'eventuale creazione di società di gestione patrimoniale a livello nazionale, in cui siano definiti principi comuni circa i perimetri pertinenti applicabili agli attivi e alla partecipazione, le soglie relative alla dimensione degli attivi, le norme per la valutazione delle attività, le strutture del capitale adeguate, le caratteristiche operative e in termini di governo societario, a livello sia pubblico che privato. In proposito, si ritiene necessario esaminare attentamente le condizioni e i requisiti di accesso allo strumento in questione<sup>88</sup>.

Sullo stesso tema la **Commissione europea** ha avviato una [consultazione pubblica](#) che si concluderà il 20 ottobre 2017<sup>89</sup>. Attraverso la consultazione, la Commissione intende acquisire dalle parti interessate contributi sulle iniziative volte a migliorare il funzionamento del mercato secondario con particolare riguardo ai crediti deteriorati. La Commissione intende, inoltre, ricevere pareri sull'introduzione di un nuovo strumento europeo, denominato *accelerated loan security*, che mira a rafforzare la protezione dei creditori a fronte del fallimento delle società debentrici, riconoscendo alla banca il diritto di acquisire la proprietà dei beni a garanzia del prestito.

La consultazione pubblica è funzionale alla richiesta alla Commissione europea, contenuta nel Piano d'azione, di elaborare, entro l'estate del 2018, un approccio europeo per promuovere lo sviluppo di mercati secondari per i crediti deteriorati. Gli obiettivi perseguiti sono l'eliminazione degli ostacoli al trasferimento di crediti deteriorati da parte delle banche a soggetti non bancari e alla possibilità per questi ultimi di detenere crediti deteriorati, salvaguardando i diritti dei consumatori,

---

<sup>87</sup> Sul tema dei crediti deteriorati era intervenuta anche la Banca centrale europea con la pubblicazione, nel marzo 2017, delle [Linee guida per le banche sui crediti deteriorati](#).

<sup>88</sup> Ministro dell'Economia e delle Finanze.

<sup>89</sup> "*Public consultation on the development of secondary markets for non-performing loans and distressed assets and protection of secured creditors from borrowers' default*", avviata il 10 luglio scorso.

nonché la semplificazione e possibilmente l'armonizzazione dei requisiti in materia di autorizzazioni per la gestione dei crediti da parte di terzi, adottando, se del caso, iniziative legislative in materia.