

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

Convegno “Unione Bancaria e Basilea 3 – *Risk & Supervision* 2015”

La vigilanza bancaria unica: sfide e opportunità

Intervento di Carmelo Barbagallo

Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria

Banca d'Italia

Roma, 23 giugno 2015

L'Unione bancaria rappresenta una tappa fondamentale nel processo di integrazione delle istituzioni europee. È un segnale importante della volontà di assicurare stabilità finanziaria nell'area dell'euro, premessa indispensabile per un pieno supporto del sistema bancario alla ripresa dell'economia.

Ad oltre sei mesi dall'inizio del Meccanismo di vigilanza unico (MVU) e a meno di sei dall'avvio del Meccanismo di risoluzione unico (MRU)¹ si vanno dipanando le sfide che occorre superare per conseguire gli obiettivi sperati. Ne metterò in luce alcune: la sfida del cambiamento, che richiede, alle banche e alle autorità, forte capacità di adattamento; quella della complessità, che impone chiarezza nell'esercizio dei poteri di controllo e di regolamentazione; quella della proporzionalità, fondamentale per un esercizio efficace ed efficiente della Vigilanza; quella dell'equità, che ha bisogno dello sforzo di tutti gli attori coinvolti per realizzare un terreno di gioco il più possibile livellato. Dalla capacità di affrontare l'insieme di tali sfide con determinazione e lungimiranza dipende il dispiegarsi delle importanti opportunità insite nel progetto.

1. La sfida del cambiamento

Per le autorità nazionali di vigilanza e per le banche “significative” dell'area dell'euro la prima sfida che il Meccanismo di vigilanza unico ha comportato è quella del cambiamento. Primo fra tutti il dover dialogare, in una lingua per molti paesi diversa da quella propria, con supervisor formati in ambiti culturali e professionali a volte lontani e abituati a differenti prassi bancarie e di vigilanza.

Il *comprehensive assessment* è stato il primo banco di prova del cambiamento. Si è trattato di un esercizio ambizioso, finalizzato a valutare la rischiosità delle banche da sottoporre alla Vigilanza diretta di Francoforte, attraverso l'analisi della

¹ Il MRU diverrà pienamente operativo dal 1° gennaio 2016.

correttezza dei dati contabili (AQR) e della tenuta prospettica delle dotazioni di capitale a fronte di ipotetici scenari negativi, anche estremi (Stress Test). Alla sua attuazione ha concorso un mix di risorse mai prima sperimentato, con competenze ed esperienze assai diversificate: supervisor di paesi diversi, società di revisione e di consulenza, esperti di valutazioni immobiliari.

Per le banche italiane è stata una prova non semplice, arrivata al culmine di una dura crisi, che ne ha appesantito gli attivi, indebolito le fonti di reddito, inciso la robustezza patrimoniale. Ciò nonostante, il sistema bancario italiano ha superato la prova, in alcuni casi a pieni voti, in altri conseguendo la sufficienza, in due casi – noti e prevedibili – dopo gli esami di riparazione. Sarebbe sbagliato non cogliere l'importanza di tale risultato, anche perché conseguito, come evidenziato in altre occasioni, pressoché in assenza di aiuti di Stato, che hanno riguardato pochissimi intermediari e sono stati tutti restituiti, con sensibili guadagni per l'Erario. Ciò è accaduto grazie anche agli impulsi dati dalla Vigilanza italiana all'adeguamento delle previsioni di perdita alle peggiorate condizioni dei prenditori di credito e al rafforzamento del patrimonio mediante operazioni di mercato.

All'indomani del *comprehensive assessment*, le banche “significative” e le autorità di Vigilanza nazionali hanno affrontato un esercizio ancora più radicale di cambiamento, con l'avvio della Vigilanza unica europea. Per alcuni paesi si è trattato di uno shock notevole; per il nostro, il cambiamento è stato meno netto.

Rilevano, sotto tale profilo, due aspetti: i metodi e le modalità di funzionamento della nuova Vigilanza.

Quanto ai metodi, l'approccio seguito riflette quello sviluppato autonomamente nel nostro paese: valutazione dei rischi fondata su indicatori quantitativi e analisi qualitative; interazione tra esami a distanza e verifiche ispettive; stretta relazione tra giudizi e azioni correttive. La scelta effettuata dalla BCE – nei fatti ispirata al modello franco-italiano – è diversa da quella che sarebbe emersa qualora fossero stati adottati i modelli di vigilanza prevalenti in altri paesi dell'area dell'euro, fondati su

valutazioni qualitative, uso ridotto della leva ispettiva, interventi correttivi non pienamente ancorati ai giudizi espressi.

Quanto alle modalità di funzionamento, la Vigilanza europea segna alcune differenze rispetto al modello vigente nel nostro paese: oltre all'inevitabile allungamento della catena decisionale, la differenza più significativa è quella di affidare il controllo nel continuo di ciascuna banca vigilata a un team dedicato di risorse, il c.d. *joint supervisory team (JST)*, composto da funzionari di norma espressi in via prevalente dalle autorità nazionali, "rappresentate" da un coordinatore locale. Il *JST* è una unità di *staff*, non incardinata in una struttura gerarchica, affidata al coordinamento di manager intermedi della BCE, che gode di una significativa autonomia operativa. Nel modello della Vigilanza italiana, tali compiti erano affidati – continuano ad esserlo per le banche *less significant* – a unità di *line* (le divisioni), dirette da un capo intermedio, coordinato da un senior manager, operanti all'interno di una struttura organizzativa piramidale. Rispetto ad omologhe strutture di *line*, il *JST* presenta il vantaggio di muoversi con snellezza e autonomia; è peraltro esposto al rischio di tendere all'autoreferenzialità e alla disomogeneità dei comportamenti, rischio che può essere mitigato dall'azione di indirizzo e controllo esercitato dal senior management, centrale e nazionale, e dalle funzioni di controllo orizzontale della BCE.

Poco percettibile, invece, il cambiamento che ha interessato i team ispettivi di vigilanza, che continuano ad essere di norma interamente composti e diretti da personale delle autorità nazionali, ancorché i capi-team siano designati, formalmente, dalla BCE. Peraltro, rispetto alle modalità in precedenza seguite dalla Banca d'Italia, le ispezioni hanno ora un perimetro d'indagine più ristretto e sono, di conseguenza, più rapide e frequenti.

2. La sfida della complessità

Un'altra fondamentale sfida posta dalla Vigilanza europea è quella della complessità.

L'architettura della supervisione bancaria in Italia è stata tradizionalmente basata sulla riconduzione di tutti i poteri di vigilanza a un'unica autorità (la Banca d'Italia), salvo quelli assegnati dal Testo Unico della Finanza alla Consob. Ciò ha comportato che la Vigilanza della Banca d'Italia esercitasse congiuntamente – come ancora accade per le banche *less significant* – poteri di controllo sia prudenziale sia di *compliance* (correttezza e anti-riciclaggio), oltre a quelli di regolamentazione secondaria, di analisi macroprudenziale e di risoluzione. Con tale scelta il legislatore italiano, oltre a dare attuazione a un principio di economicità, aveva inteso privilegiare le sinergie operative e la circolarità dei flussi informativi tra le diverse funzioni.

L'architettura europea segue viceversa la logica della specializzazione tra le diverse funzioni interessate. All'Autorità Bancaria Europea (ABE) compete la definizione delle regole; al Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS) e alla Banca Centrale Europea sono affidati, con ampiezze diverse, i compiti di vigilanza macroprudenziale; alla BCE spetta, nei limiti della *Council Regulation*, la vigilanza microprudenziale delle banche; il Comitato unico di risoluzione è competente in materia di risoluzione delle crisi bancarie. Ne consegue un sistema sensibilmente articolato.

La complessità è accentuata:

- *dal diverso perimetro di competenza delle autorità europee, che nei casi dell'ABE e del CERS è esteso all'intera Unione europea e negli altri due (BCE e Comitato di risoluzione) all'area dell'euro;*
- *dalla suddivisione dei poteri di controllo tra autorità europee e nazionali che, nel caso della vigilanza microprudenziale e della risoluzione delle crisi, distingue le banche vigilate sulla base di criteri essenzialmente dimensionali;*
- *dalla scelta di mantenere in capo alle autorità nazionali la vigilanza esclusiva sul rispetto della normativa in materia di trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela e di antiriciclaggio;*

- *dal coinvolgimento, nelle dinamiche decisionali relative al processo di risoluzione delle crisi, di altre istituzioni, quali, in particolare, la Commissione e il Consiglio europeo.*

L'individuazione di autorità differenti – pur a fronte di compiti riguardanti i medesimi soggetti (le banche) – era, probabilmente, inevitabile a livello europeo. La concentrazione in un'unica entità avrebbe dato luogo a un “ircocervo” difficilmente gestibile, gravato da un carico operativo insostenibile. Militavano inoltre a favore della distinzione tra autorità i *trade-off* – e i connessi potenziali conflitti di interesse – tra vigilanza e risoluzione, tra micro e macro supervisione, tra vigilanza prudenziale e di conformità.

Per mitigare il rischio che tale complessità comprometta la fluidità e l'efficacia del processo decisionale è necessario evitare sovrapposizioni di compiti, in primo luogo con riferimento alla vigilanza sulle banche.

L'obiettivo di ripartire le competenze tra BCE e autorità nazionali in modo da evitare sovrapposizioni è affidato alla framework regulation ossia al regolamento che istituisce il quadro di cooperazione, nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico, tra la BCE e le autorità nazionali. Il riparto delle competenze fa perno su due criteri: soggettivo, ossia la distinzione tra banche significant e less significant; oggettivo, ossia in base alle materie attribuite: indipendentemente dalla classificazione della banca come significant o meno, alla BCE competono le decisioni con riguardo al rilascio e alla revoca della licenza bancaria nonché alle autorizzazioni all'acquisizione di partecipazioni rilevanti.

La ripartizione di competenze tra BCE e autorità nazionali, per quanto razionale, può essere fonte di duplicazioni. Ad esempio, i controlli trasversali sull'azione di vigilanza nazionale sulle banche meno significative effettuata dalle funzioni preposte della BCE (Direzione Generale III) se eccessivamente intrusivi possono determinare duplicazioni con l'attività di supervisione sull'intermediario effettuata a livello locale. Tali duplicazioni possono essere accentuate dal fatto che anche alla Direzione generale IV competono funzioni di *quality assurance*.

Duplicazioni di compiti in questa fase sono comprensibili, dal momento che è necessario tempo per consolidare una cultura comune di vigilanza. Concorrono ad attenuare tale rischio i recenti sviluppi nelle modalità di lavoro, che vedono la compartecipazione di autorità nazionali e di quella centrale in gruppi tecnici di

progetto (c.d. *network*), approccio che mira a coniugare le esigenze di unitarietà con quelle di flessibilità operativa.

Una seconda area in cui è necessario definire meglio “chi fa che cosa” riguarda la fissazione delle regole e, in particolare, l’interazione tra Autorità Bancaria Europea e BCE.

Al fine di conseguire univocità di indirizzo sarebbe opportuno che la potestà regolamentare in Europa facesse capo a una sola entità e, in particolare, all’EBA, cui spetta il compito di sviluppare e aggiornare il *single rulebook*.

L’EBA è responsabile della definizione e produzione dei regulatory technical standards (RTS) e degli implementing technical standards (ITS), che declinano le regole di natura tecnica e le norme sulla reportistica di vigilanza sulla base dei principi guida definiti nella regolamentazione primaria.

Le norme dell’EBA definiscono le regole del gioco per tutti gli intermediari e per tutte le autorità di supervisione europee, non solo per quelle che partecipano al MVU. Tuttavia, le regole europee lasciano alle autorità di controllo competenti ambiti di interpretazione; è fondamentale che tali spazi interpretativi siano utilizzati con buon senso, evitando, attraverso l’interpretazione, l’improprio esercizio delle prerogative del regolatore.

È inoltre la stessa normativa europea in materia bancaria, concepita prima che il disegno unico dei controlli prendesse corpo, a consentire significativi margini di discrezionalità a Stati membri e autorità competenti nell’esercitare alcune opzioni regolamentari. La presenza di queste discrezionalità, se non giustificata da effettive diversità nei modelli di business delle banche, può implicare disparità di trattamento tra banche e tra giurisdizioni. I lavori, attualmente in corso, per definire le modalità di implementazione delle opzioni e delle discrezionalità nazionali nel MVU mirano a valutare quando sia opportuno applicare una maggiore uniformità nella definizione del capitale di vigilanza e nelle regole sulla liquidità. E’ auspicabile che tale attività tenga conto del fatto che alcune di queste discrezionalità sono comunque transitorie e che è necessario evitare effetti negativi sulla capacità delle banche di erogare credito.

Un altro ambito di potenziale sovrapposizione è quello metodologico. All'EBA spetta infatti il compito di predisporre il manuale di supervisione (cd. *supervisory handbook*), con l'obiettivo di incoraggiare la convergenza delle prassi di vigilanza in Europa. A sua volta, il MVU sta sviluppando il *supervisory manual*, composto da prescrizioni di principio come di dettaglio, specie in materia di definizione delle metodologie di valutazione del rischio e di validazione dei modelli interni delle banche. È fondamentale che BCE e EBA collaborino in questo campo, al fine di evitare rilevanti divergenze.

Tra gli ambiti di potenziale sovrapposizione tra EBA e BCE vanno poi citati gli stress test. Il regolamento che disciplina l'attività dell'EBA prevede espressamente che debba condurre stress test a livello europeo, attività molto complessa che assorbe una grande quantità di risorse sia per gli intermediari sia per le autorità di vigilanza. Nel corso degli ultimi anni gli stress test hanno assunto un ruolo sempre più importante in molte giurisdizioni. Una collaborazione stretta tra EBA, BCE e autorità nazionali è fondamentale per definire le metodologie che devono essere seguite dagli intermediari e dalle stesse autorità nel corso dell'esercizio. In vista del prossimo stress test, l'esperienza del *comprehensive assessment* consiglia di migliorare le metodologie di quantificazione delle esposizioni ai rischi diversi da quelli di credito – in particolare ai rischi di mercato e a quelli operativi – e di delineare meglio il processo di interlocuzione con gli intermediari nella fase di controllo di qualità dei risultati.

Proseguendo nell'analisi, di certo non esaustiva, delle possibili sovrapposizioni, è meritevole di attenzione quella riguardante l'esercizio della Vigilanza macroprudenziale, rammentando come il regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico attribuisca alla BCE competenze in tale materia. Si tratta di poteri non esclusivi, da esercitare congiuntamente alle autorità nazionali. La BCE può infatti utilizzare i poteri macroprudenziali a seguito di una specifica richiesta avanzata dalle

autorità nazionali ovvero può decidere di adottare misure più stringenti di quelle attuate a livello di singola giurisdizione.

Al fine di evitare sovrapposizioni è importante poi che vi sia un forte coordinamento tra l'attività macroprudenziale svolta nell'ambito dell'MVU, cui competono le misure sul sistema bancario, e quella svolta dal Comitato Europeo per il rischio sistemico (CERS) che è invece responsabile del monitoraggio dei rischi macroprudenziali su tutto il sistema finanziario (banche, assicurazioni, risparmio gestito, etc.) e può pertanto emanare raccomandazioni inter-settoriali. Sono stati compiuti passi concreti per un efficace dialogo tra BCE e autorità nazionali competenti in materia macroprudenziale e per il coordinamento delle decisioni macroprudenziali a livello BCE. Il dialogo deve proseguire, per garantire coerenza tra decisioni micro e macroprudenziali, evitando che l'insieme di tali misure possa compromettere la capacità del sistema bancario di finanziare l'economia.

Da ultimo, nell'analisi delle possibili sovrapposizioni non può mancare quella riguardante l'esercizio delle attività di vigilanza rispetto a quelle di risoluzione delle crisi. La nuova architettura europea si fonda sulla separatezza tra vigilanza e risoluzione delle crisi, anche al fine di ridurre i conflitti d'interesse tra le autorità responsabili delle due funzioni. La ratio della norma è chiara e condivisibile. Deve però essere evitato il rischio di sovrapposizioni di compiti, scarsa chiarezza nell'attribuzione di responsabilità, mancato sfruttamento delle sinergie informative. Ciò è importante sia nella fase di pianificazione della gestione delle crisi, sia quando l'intermediario entra in difficoltà.

I piani di risoluzione, strumento principale per programmare le modalità di gestione delle crisi da parte dell'autorità di risoluzione, sono complementari e connessi con i piani di risanamento che le banche devono preparare e sottoporre all'approvazione della vigilanza. Il coordinamento tra questi due documenti e tra le Autorità (di vigilanza e risoluzione) responsabili, stabilito dalla normativa europea, dovrà essere efficace, per evitare duplicazioni di richieste agli intermediari e assicurare coerenza delle azioni da intraprendere in caso di difficoltà.

Per la fase di intervento precoce, la normativa europea ha introdotto una serie di nuove misure a disposizione della vigilanza, quali: la richiesta di cambiamenti nelle strategie aziendali ovvero delle strutture giuridiche utilizzate nel gruppo; la rimozione o sostituzione di uno o più componenti degli organi aziendali; la nomina di un amministratore straordinario. Esse si aggiungono a quelle

che la vigilanza può già attivare ai sensi della CRDIV². L'adozione di una misura di intervento precoce può essere di per sé sufficiente a ripristinare la viabilità dell'intermediario, soprattutto se assunta in modo tempestivo: è quindi necessario che il processo, che prevede comunque uno scambio informativo con le autorità di risoluzione, sia celere. Le misure di intervento precoce possono poi evolvere verso l'avvio di procedure di gestione delle crisi: in questo caso, il coordinamento con le Autorità di risoluzione diventa essenziale per permettere a queste ultime di adottare le misure di propria competenza.

È soprattutto importante garantire omogeneità di azione nell'accertamento delle condizioni in presenza delle quali una banca è considerata non più *viable*: questo spetta alla Vigilanza, ma può essere sollecitato o addirittura effettuato dall'autorità di risoluzione. Una definizione chiara di questo aspetto – cui l'EBA ha contribuito con un recente documento³ – e prassi applicative condivise appaiono necessarie.

Il nuovo assetto istituzionale della risoluzione coinvolge numerose autorità e istituzioni dell'Unione europea (la BCE, l'SRB, la Commissione, il Consiglio). La complessità del processo non deve andare a scapito della necessaria tempestività ed efficacia delle decisioni nei ristretti tempi in cui è necessario gestire una crisi. Il perseguimento di questo obiettivo presuppone un adeguato scambio informativo e una stretta collaborazione di tutti i giocatori coinvolti (il Consiglio di vigilanza e quello unico di risoluzione; le autorità nazionali, di vigilanza e di risoluzione). È di cruciale importanza che il processo decisionale nell'ambito del sistema di risoluzione europeo sia rapido ed efficiente in modo che le decisioni possano essere assunte, se necessario, anche nel corso di un fine settimana. Fondamentale al riguardo sarà la cura con la quale saranno definiti piani di risoluzione che individuino puntualmente tutte le misure in grado di risolvere il gruppo ovvero una sua parte, quando richiesto.

Oltre all'auspicabile superamento dei ritardi che alcuni Stati, tra cui il nostro, stanno accumulando nel recepire la BRRD, rimangono da definire diversi aspetti per consentire al meccanismo di risoluzione di operare pienamente. Ci riferiamo, in

² Si tratta di norme che si aggiungono ai poteri di intervento previsti dall'articolo 104 della direttiva CRD IV (ad esempio, potere di imporre requisiti più elevati ovvero il divieto di svolgere nuove attività) e dall'articolo 16 del regolamento che definisce il funzionamento del MVU. L'articolo 16 ricalca le previsioni della CRD IV ma attribuisce alla BCE anche il "potere di *removal*" non previsto dalla direttiva.

³ EBA/GL/2015/07

particolare, alle modalità per rafforzare la capacità finanziaria del Fondo di risoluzione, ai meccanismi per la definizione dei contributi dovuti dalle banche, al regolamento quadro per la cooperazione tra il Consiglio e le autorità di risoluzione nazionali. Dovranno infine essere definiti i *memorandum of understanding* tra autorità di risoluzione e di vigilanza a livello nazionale.

3. La sfida della proporzionalità

La *Guida alla Vigilanza bancaria* del MVU⁴ individua nella proporzionalità uno dei cardini dell'azione di vigilanza⁵, in coerenza con i principi stabiliti a livello europeo e confermati nello stesso Regolamento del Consiglio che ha istituito il MVU.

Tale principio rileva soprattutto con riferimento alle banche *less significant*, che sono ben 3.400 e rappresentano il 15 per cento delle attività del sistema bancario nell'area dell'euro. Circa 500 sono in Italia.

Per attuare il principio di proporzionalità in maniera soddisfacente è necessario considerare i fattori che ispirano l'azione di vigilanza. In primo luogo, l'approccio basato sul rischio. Ciò implica che la proporzionalità vada graduata non solo in funzione della dimensione della singola *less significant* e della eventuale interconnessione esistente tra banche di dimensioni contenute – *proxy* del rischio sistemico – ma anche dei rischi idiosincratici.

In particolare, secondo quanto stabilito dal supervisory manual, le *less significant* sono ripartite dalle autorità nazionali in tre categorie di rischio: *high, medium e low*.

⁴ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201409it.pdf>

⁵ Il testo recita: “Le prassi di vigilanza dell'MVU sono commisurate all'importanza sistemica e al profilo di rischio degli enti creditizi sottoposti a vigilanza. L'attuazione di questo principio permette di ripartire in modo efficiente risorse di vigilanza limitate. Di conseguenza, l'intensità della vigilanza dell'MVU sugli enti creditizi varia, con una maggiore attenzione nei confronti dei gruppi sistemici più grandi e più complessi e delle filiazioni più rilevanti all'interno di un gruppo bancario significativo. Ciò è coerente con l'approccio di vigilanza consolidato e basato sul rischio dell'MVU.”

L'approccio basato sul rischio implica che l'intensità della supervisione e, al contempo, la verifica da parte della BCE delle scelte effettuate vengano graduate in funzione del livello di rischio idiosincratico che caratterizza questi intermediari. La ripartizione per grado di rischiosità contribuisce all'efficienza e all'efficacia dell'azione di vigilanza.

Nel vigilare direttamente su questi intermediari la Banca d'Italia deve tenere conto, come tutte le altre autorità nazionali, dell'esigenza di convergenza nelle prassi di vigilanza che il MVU comporta, ferma restando l'osservanza di tutte le disposizioni legislative nazionali, incluse quelle che non derivano dall'armonizzazione di norme comunitarie.

La definizione di metodologie di vigilanza comuni impone, specialmente in una prima fase, la necessità di standardizzare le prassi, al fine di favorire la convergenza verso quelle più virtuose. È quello che sta accadendo. La Banca d'Italia segue con la dovuta attenzione questo percorso per fare in modo che sia assicurato il *level playing field* e, nel contempo, per evitare che esso interferisca con un'efficace applicazione del principio di proporzionalità.

Nel corso degli ultimi mesi, il MVU si è impegnato nella definizione di una metodologia comune da applicare anche alle banche *less significant* nell'effettuazione del processo di revisione e valutazione prudenziale (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP), mediante il quale, come in passato e in coerenza con le regole di "secondo pilastro" previste dagli accordi di Basilea, le autorità di vigilanza possono chiedere presidi patrimoniali ulteriori rispetto ai requisiti minimi, laddove se ne evidenzia la necessità. I cantieri di lavoro aperti riguardano la ricognizione delle diverse metodologie di analisi attualmente utilizzate per tali intermediari sia nell'attività di vigilanza a distanza che in quella ispettiva.

Riteniamo che la metodologia utilizzata nell'ambito del MVU debba essere coerente con quanto la Banca d'Italia ha sempre perseguito nella sua azione di

supervisione: i controlli e le azioni di intervento vanno proporzionati ai rischi e alla complessità dell'intermediario.

Tuttavia, non si può non tenere conto di due fattori, di natura il primo strutturale, il secondo congiunturale. È innegabile che il MVU deve confrontarsi con realtà, soprattutto tra le banche di minore dimensione, assai eterogenee, ma che, d'altra parte, ha il compito di assicurare uniformità all'azione di supervisione. In tale contesto, spetta alle Autorità nazionali saper documentare con efficacia le specificità degli intermediari che essa vigila, per evitare un approccio eccessivamente meccanicistico. Al contempo, pur nella diversità del modello operativo, anche le banche *less significant* devono essere in grado di rafforzare la propria posizione patrimoniale e la copertura dei rischi nonché di adottare un modello di business sostenibile che generi stabilmente una positiva capacità di reddito.

Perché ciò avvenga senza determinare effetti negativi sulla loro capacità di finanziare l'economia sono necessarie due condizioni: rafforzamento dell'efficienza allocativa e operativa, con riflessi positivi sulla loro capacità di generare autofinanziamento, e una *governance* che permetta loro di raccogliere capitali sul mercato.

4. La sfida dell'equità: il *level playing field*

La sfida più importante, sul cui terreno si gioca la credibilità dell'intero disegno europeo, è quella che definiamo dell'equità ossia la capacità di assicurare, tra le banche vigilate dell'Unione europea e dell'area dell'euro, un piano di gioco quanto più possibile livellato. A stretto rigore, ciò richiederebbe che gli ordinamenti nazionali nei quali le banche operano non siano così diversi sul piano delle rispettive normative fiscali, civilistiche, penali. È tuttavia utopistico pensare che questo accada in breve tempo; in attesa che ciò avvenga è importante che le autorità di Vigilanza

operino congiuntamente per rimuovere – quando necessario, con l’opportunità gradualità – le differenze regolamentari e nelle prassi di vigilanza che ostacolano il dispiegamento di un *level playing field*.

Un primo aspetto, sotto tale profilo, è la capacità di tenere conto delle diversità nei modelli di business, tipicamente tra banche commerciali e di investimento, onde evitare impropri arbitraggi regolamentari verso le seconde, che finirebbero con lo sfavorire l’indispensabile supporto finanziario che le banche devono offrire all’economia, pur all’interno di un mondo che cambia e che richiede la capacità delle imprese di sostenersi con l’autofinanziamento e di attingere a fonti di finanziamento alternative a quello bancario.

Tra le priorità del MVU, vi è la verifica sistematica dei modelli interni applicati dalle banche ai fini della quantificazione dei requisiti patrimoniali. Dubbi sulla correttezza dei modelli interni per calcolare gli attivi ponderati compromettono la valenza segnaletica dei coefficienti patrimoniali. L’eterogeneità nelle stime, se non giustificata da differenze nei modelli di business, crea un problema di *unlevel playing field*. Sarà necessario un notevole sforzo organizzativo e di analisi per portare avanti questo rilevante progetto. Il contributo delle autorità nazionali sarà in tale ambito essenziale.

Altrettanto importante, per un terreno di gioco comune, è la comparabilità dei dati utilizzati come input nelle analisi dei principali fattori di rischio. Ad esempio, nel valutare il rischio di credito, andrà considerato il peso di fattori istituzionali, quali la lentezza delle procedure di recupero dei crediti, che determinano uno stock elevato di prestiti deteriorati nei bilanci delle banche italiane. Ove non si tenesse nel debito conto che questi fattori sono esogeni al settore bancario, si rischierebbe di distorcere l’analisi nel confronto con intermediari di altri paesi. Ma, soprattutto, una delle maggiori sfide all’armonizzazione della supervisione è posta dall’utilizzo di diversi principi contabili. Al momento, in alcuni paesi che fanno parte del MVU solo i gruppi quotati utilizzano i principi contabili internazionali. Numerose sono invece le

banche che continuano ad adottare principi contabili definiti a livello nazionale. Quando si basano su dati non comparabili, i risultati delle analisi di vigilanza risultano distorti. È necessario affrontare questa tematica per valutarne la rilevanza e per approntare le necessarie misure correttive.

Conclusioni

I cambiamenti introdotti nell'architettura per la supervisione delle banche e la gestione delle crisi sono di portata storica. Richiedono un adattamento culturale, per le banche come per le autorità.

Ho prima delineato gli obiettivi intermedi cui tutti dobbiamo contribuire per realizzare appieno i benefici in termini di stabilità e di integrazione che le riforme si prefiggono: processi decisionali e operativi che, pur tenendo conto della complessità del progetto, favoriscano il formarsi di una cultura comune, efficienza e efficacia nell'azione. Affinché la partecipazione di tutti gli attori sia piena e convinta occorre anche assicurare un terreno di gioco veramente uniforme, evitando di percorrere la più comoda strada dell'applicazione di regole meccanicistiche. Va poi preservata la varietà del sistema bancario, una risorsa importante anche nel nostro Paese, applicando in modo convinto il principio di proporzionalità.

Tutto questo richiede notevoli sforzi. Da parte delle autorità di vigilanza, che devono stabilire un linguaggio comune, essere trasparenti nei confronti del mercato e degli stessi intermediari, supportare con dati e analisi robuste le proprie posizioni, garantire una cooperazione convinta, pur se dialettica. Da parte delle banche, che devono porsi nelle migliori condizioni per una transizione non traumatica al nuovo sistema, accrescendo gli sforzi sin qui fatti per raggiungere più elevati livelli di efficienza allocativa e operativa.