

Università di Modena e Reggio Emilia - Dipartimento di Economia Marco Biagi

*Un decennio di regole finanziarie anticrisi,  
come la gestione delle banche italiane ha risposto alle domande dell'economia*

## **Crisi e regolamentazione finanziaria: cambiamenti e prospettive**

Intervento di Carmelo Barbagallo  
Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria  
della Banca d'Italia

Auditorium Marco Biagi

Modena, 1 marzo 2019



Ringrazio il Dipartimento di Economia Marco Biagi per avermi invitato a partecipare a questo Convegno, dedicato a un tema di grande interesse e attualità.

In un settore fortemente regolamentato come quello finanziario, il contenuto e l'incisività delle regole giocano un ruolo fondamentale nell'influenzare le strategie degli intermediari e le modalità di finanziamento dell'economia, contribuendo a prevenire – ovvero, se inadeguate, a favorire – l'insorgere di crisi finanziarie.

Il titolo del presente convegno suggerisce di guardare alle regole introdotte nell'ultimo decennio in risposta alla “crisi finanziaria globale”, nata negli Stati Uniti nel biennio 2007-2008. Dieci anni sono un arco temporale sufficiente per formulare una prima valutazione e trarre alcuni insegnamenti. È quanto proverò a fare, soffermandomi sulle innovazioni normative più rilevanti, sugli effetti ottenuti, sulle sfide tuttora aperte.

## **1. La risposta delle regole alla crisi finanziaria: il disegno complessivo e la sua attuazione in Europa**

La “crisi finanziaria globale” va collocata sull'onda lunga del processo di deregolamentazione e di affievolimento dei controlli che ha caratterizzato gli anni Novanta e che ha favorito lo sviluppo, negli Stati Uniti, di modalità operative di trasferimento del rischio (*originate-to-distribute model*) che hanno consentito alle banche di espandere a dismisura la leva finanziaria<sup>1</sup>.

Negli anni immediatamente successivi all'insorgere della crisi è maturata la convinzione che sul fronte delle regole prudenziali fosse necessario un intervento riformatore radicale.

L'impulso iniziale è venuto dai G7/G20 e dal *Financial Stability Board*<sup>2</sup>, che da quel momento ha indirizzato le linee di riforma e ha assunto il coordinamento

---

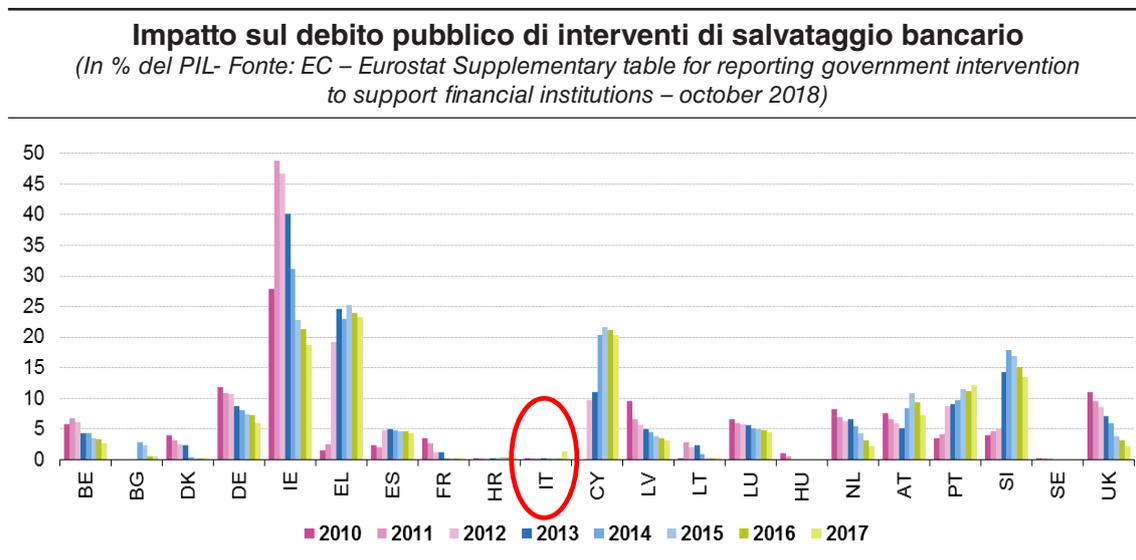
<sup>1</sup> In sostanza questo modello consentiva alle banche che erogavano mutui di trasferirli a terzi, anche attraverso titoli di finanza strutturata (“tossici”), rientrando così in tempi rapidi nella disponibilità del denaro prestato. Ciò consentiva alle banche di riutilizzare questi fondi per erogare altri mutui a clienti la cui affidabilità veniva valutata in maniera sempre meno accurata.

<sup>2</sup> Il *Financial Stability Board* ha preso il posto, dall'aprile 2009, del *Financial Stability Forum*.

di attività dei principali soggetti preposti all’emanazione delle regole finanziarie, a partire dal Comitato di Basilea.

A dieci anni di distanza molto è cambiato. Dopo una stagione di salvataggi di grandi banche a carico dei contribuenti in molti paesi industrializzati (in misura ben superiore a quelli del nostro paese; cfr. grafico n. 1), il sistema delle regole cui sono sottoposte le banche è stato radicalmente modificato: i requisiti prudenziali e la qualità del capitale sono stati innalzati; sono stati introdotti nuovi limiti operativi; i poteri delle autorità di vigilanza sono stati rafforzati; nell’area dell’euro, si è passati dal controllo nazionale a quello europeo; il sistema di gestione delle crisi è stato rivoluzionato con l’obiettivo di ridurre a casi eccezionali gli interventi di salvataggio da parte dello Stato.

Grafico 1



Coerentemente con le principali cause della crisi finanziaria, la prima area di intervento ha riguardato i rischi di mercato; lo spettro di queste modifiche è stato tuttavia limitato, specie se valutato in confronto con le innovazioni introdotte successivamente su altri profili di rischio.

*Con il processo di revisione normativa del luglio 2009 noto come Basilea II.5 sono stati introdotti nuovi requisiti patrimoniali a fronte di alcuni rischi tipici del portafoglio di negoziazione ed è stato previsto un trattamento più conservativo per le operazioni di cartolarizzazione. Si è trattato di un intervento minimale, in grado di incidere limitatamente sugli incentivi perversi generati dalle regole fino a quel momento.*

È con l’accordo di Basilea III del dicembre 2010 (*A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*) che si registra il primo cambiamento importante, cui si è dato corpo, in Europa, con il Regolamento CRR (*Capital Requirements Regulation*), direttamente applicabile, e con la Direttiva

CRD-IV (*Capital Requirements Directive*), recepita in Italia nel giugno 2015. Con questi provvedimenti le misure di vigilanza vengono inasprite: si dispone l'innalzamento del livello e il miglioramento della "qualità" del capitale; si introducono regole stringenti di controllo della liquidità; si persegue il contenimento dei rischi limitando la "leva finanziaria"; vengono aumentate le sanzioni, rapportandole al "fatturato" delle banche; si introducono regole per disciplinare i compensi dei manager.

*Sul fronte del capitale, oltre ai coefficienti patrimoniali minimi (del 4,5 e 8 per cento delle attività ponderate per i rischi in termini di CET1 e Total capital, rispettivamente), è stato richiesto alle banche di detenere riserve aggiuntive quali quella di "conservazione del capitale", pari al 2,5 per cento, e quelle per fronteggiare rischi di natura macroprudenziale (ad esempio la riserva di capitale anticiclica e quella per le banche a rilevanza sistemica globale e/o nazionale). A queste misure sono stati aggiunti i requisiti discrezionali dei supervisori, vincolanti (cosiddetti Pillar 2 Requirements, per rischi non considerati nel primo pilastro) e non vincolanti (cosiddetti Pillar 2 Guidance, per rischi emersi in esito a prove di stress). Sono state al contempo introdotte regole per disciplinare i compensi dei manager e del personale più rilevante in modo da favorire comportamenti coerenti con prassi prudenti di assunzione dei rischi ed è stato definito un piano per rivedere alcuni principi contabili in modo da rendere meno pro-cicliche le valutazioni di bilancio.*

Sul versante dell'architettura istituzionale, in Europa la risposta alla crisi è stata ancora più marcata, con una sensibile cessione di sovranità verso istituzioni europee.

*In una prima fase – collocabile tra il 2010 e il 2011 – gli interventi si limitarono al monitoraggio dei rischi sistemici per l'intero sistema finanziario dell'Unione e alla promozione della convergenza delle prassi di vigilanza nei settori bancario, finanziario e assicurativo. Questi obiettivi sono stati perseguiti istituendo il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (SEVIF), articolato in due componenti, macro e micro-prudenziale (Comitato Europeo per i Rischi sistemici – European Systemic Risk Board – e tre autorità di settore: EBA, ESMA ed EIOPA).*

È con l'emergere della crisi dei debiti sovrani che il progetto è diventato decisamente ambizioso, evolvendo verso la creazione di una vera e propria Unione bancaria, da costituire in tempi ristretti e con caratteristiche di particolare ampiezza.

La scelta di agire con la massima rapidità è da collegare all'esigenza di dare un segnale immediato della volontà dei paesi dell'eurozona di proseguire nel percorso di integrazione, per contrastare il sentimento di sfiducia che andava maturando verso la moneta unica. Per altro verso questa scelta, così rapidamente implementata, non ha consentito di usufruire dei benefici insiti in una transizione più graduale, che, oltre a favorire processi di adattamento meno repentini delle autorità nazionali, avrebbe potuto attutire i bruschi contraccolpi sulle banche relativamente

meno capitalizzate. Quest'ultima problematica è emersa plasticamente per le banche italiane – che non avevano raggiunto i livelli patrimoniali assicurati dall'aiuto pubblico concesso in molti altri Stati europei – in chiusura del cosiddetto *comprehensive assessment* del 2014, fortemente incentrato sul rischio di credito.

Data l'intensità della crisi, si comprende altresì la scelta di aver dato grande profondità al cambiamento, non limitandolo allo stretto indispensabile per ripristinare la fiducia. Non ci si è infatti accontentati di perseguire una maggiore convergenza delle vigilanze nazionali o, alternativamente, la messa in comune a livello europeo della sola vigilanza sui gruppi bancari *cross border*. La scelta è stata ben più radicale: dalla fine del 2014 il controllo a livello di eurosistema è stato esteso all'intero sistema bancario e ha riguardato sia la vigilanza vera e propria (attraverso l'SSM, *Single Supervisory Mechanism*), sia la gestione delle crisi (attraverso l'SRM, *Single Resolution Mechanism*).

*Si potrebbe eccepire che il cambiamento non è stato poi così radicale, posto che le banche meno grandi (less significant) sono rimaste sotto la vigilanza (e la gestione delle crisi) nazionali. Va tuttavia rammentato che sono state accentrate a Francoforte tutte le procedure autorizzative fondamentali riguardanti tutte le banche, comprese quelle less significant, sulle quali la BCE ha ampi margini di discrezionalità nell'interazione con la vigilanza nazionale.*

Nel frattempo la Commissione europea aveva introdotto (con una “comunicazione” dell'agosto 2013) vincoli stringenti ai salvataggi pubblici nel settore bancario, comprendendo sorprendentemente tra i “possibili” aiuti di Stato anche gli interventi alternativi al rimborso dei depositanti effettuati dai fondi nazionali di garanzia dei depositi, in base a una valutazione da fare caso per caso<sup>3</sup>. È questo un passaggio fondamentale, in quanto da quel momento in poi gli aiuti di Stato verranno ammessi solo dopo il coinvolgimento degli azionisti e dei sottoscrittori di obbligazioni subordinate nell'assorbimento delle perdite (*burden sharing*). Inoltre, la necessaria approvazione da parte della Direzione Concorrenza della Commissione europea di ogni misura che comporti l'impiego di risorse pubbliche – previa, se del caso, presentazione di un specifico piano di ristrutturazione da parte della banca beneficiaria dell'aiuto – ha finito col conferire a questo soggetto un potere di fatto assimilabile a quello di una ulteriore autorità di vigilanza nelle situazioni sottoposte al suo vaglio.

---

<sup>3</sup> Cfr. par. 63 della Comunicazione CE 2013/C 216/01, dove si legge, tra l'altro, che “Anche se i fondi in questione potrebbero provenire dal settore privato, essi possono costituire aiuti nella misura in cui sono soggetti al controllo dello Stato e la decisione relativa all'utilizzo dei fondi è imputabile allo Stato”.

Il provvedimento ha conquistato nel nostro paese gli onori della cronaca solo più tardi (alla fine del 2015), quando la Commissione bloccò, in base a una peculiare interpretazione della citata “comunicazione”, l’utilizzo del Fondo di garanzia dei depositi ai fini della gestione della crisi di quattro banche italiane medio-piccole.

In linea di continuità con la “comunicazione” del 2013, nel maggio 2014 è stata approvata la Direttiva sul risanamento e sulla risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (BRRD – *Bank Recovery and Resolution Directive*), recepita in Italia nel novembre 2015. Anche questa normativa segna un profondo cambiamento, questa volta nell’approccio di gestione delle crisi, che viene separato da quello di vigilanza. Se ne evidenziano di seguito gli aspetti più qualificanti.

Si introducono misure di “intervento precoce”, in caso di rapido deterioramento della situazione dell’ente vigilato, che trasformano tra l’altro l’amministrazione straordinaria prevista nel nostro ordinamento da atto di rigore a misura di vigilanza.

Si prevede una dichiarazione di “dissesto o rischio di dissesto” (*failing/likely to fail*) quale presupposto per l’applicazione a una banca della speciale procedura di “risoluzione”, atta a “garantire la continuità delle funzioni essenziali” in presenza di un “interesse pubblico”, ovvero della liquidazione ordinaria in mancanza di tale interesse. Per facilitare la realizzazione degli obiettivi della risoluzione, vengono istituiti fondi di risoluzione.

Si formalizza il principio secondo il quale il costo dei salvataggi bancari deve essere sostenuto non più dai contribuenti, ma dai creditori della banca diversi dai depositanti protetti, sulla base del principio del *bail-in*, ben più esteso rispetto al *burden sharing*, pur se bilanciato, sulla carta, dall’introduzione di un requisito minimo di passività soggette a *bail-in* (MREL - *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*) analogo a quello ipotizzato dall’FSB per le banche sistemiche globali (TLAC - *Total Loss Absorbing Capacity*).

L’intervento dello Stato, reso eccezionale, viene sottoposto a una serie di condizioni, che costituiscono un vero e proprio “percorso ad ostacoli”: i) può essere effettuato solo a favore di banche solvibili e solo quando è necessario per rimediare a una grave perturbazione dell’economia del paese e preservare la stabilità finanziaria; ii) è limitato a misure di “sostegno finanziario pubblico straordinario” ossia a garanzie o a un’iniezione di fondi propri (cosiddetta ricapitalizzazione precauzionale), in quest’ultimo caso per far fronte a carenze di capitale emerse da prove di stress; iii) è

subordinato all'approvazione della Commissione europea nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato; iv) non va utilizzato per compensare perdite già accertate o che saranno accertate con buona probabilità nel prossimo futuro.

*Il lungo periodo di riforme della normativa internazionale è andato verso il suo completamento con la “finalizzazione” di Basilea III (Finalising post-crisis reforms), nel dicembre 2017. L'accordo raggiunto mira a ridurre l'eccessiva variabilità degli attivi ponderati per il rischio e a renderli più trasparenti e comparabili, in modo da consentire una corretta valutazione del profilo di rischio delle banche<sup>4</sup>. Alcuni interventi vanno nella direzione, come più avanti precisato, di introdurre elementi di proporzionalità nelle regole. A maggio dello scorso anno la Commissione europea ha avviato i lavori preparatori per il recepimento dell'accordo, chiedendo il supporto tecnico dell'EBA anche per valutarne preventivamente gli impatti sul sistema bancario e sull'economia in Europa.*

Pur non trattandosi di un intervento strettamente normativo, sul fronte dei cambiamenti principali delle regole va citata l'iniziativa della BCE di marzo 2018, che va sotto il nome di *addendum* alle linee guida sui crediti deteriorati<sup>5</sup>. Nel gennaio 2019 è emerso come la BCE nell'ambito delle valutazioni annuali sulle singole banche abbia espresso, con riferimento allo smaltimento degli stock di crediti deteriorati, analoghe aspettative, seppure con un approccio caso per caso.

## **2. L'impatto delle nuove regole sugli equilibri economico-patrimoniali delle banche**

Tra i principali risultati positivi raggiunti dalle nuove regole vanno certamente citati, quantomeno con riferimento alle banche europee, la maggiore solidità patrimoniale e la riduzione dei rischi di credito.

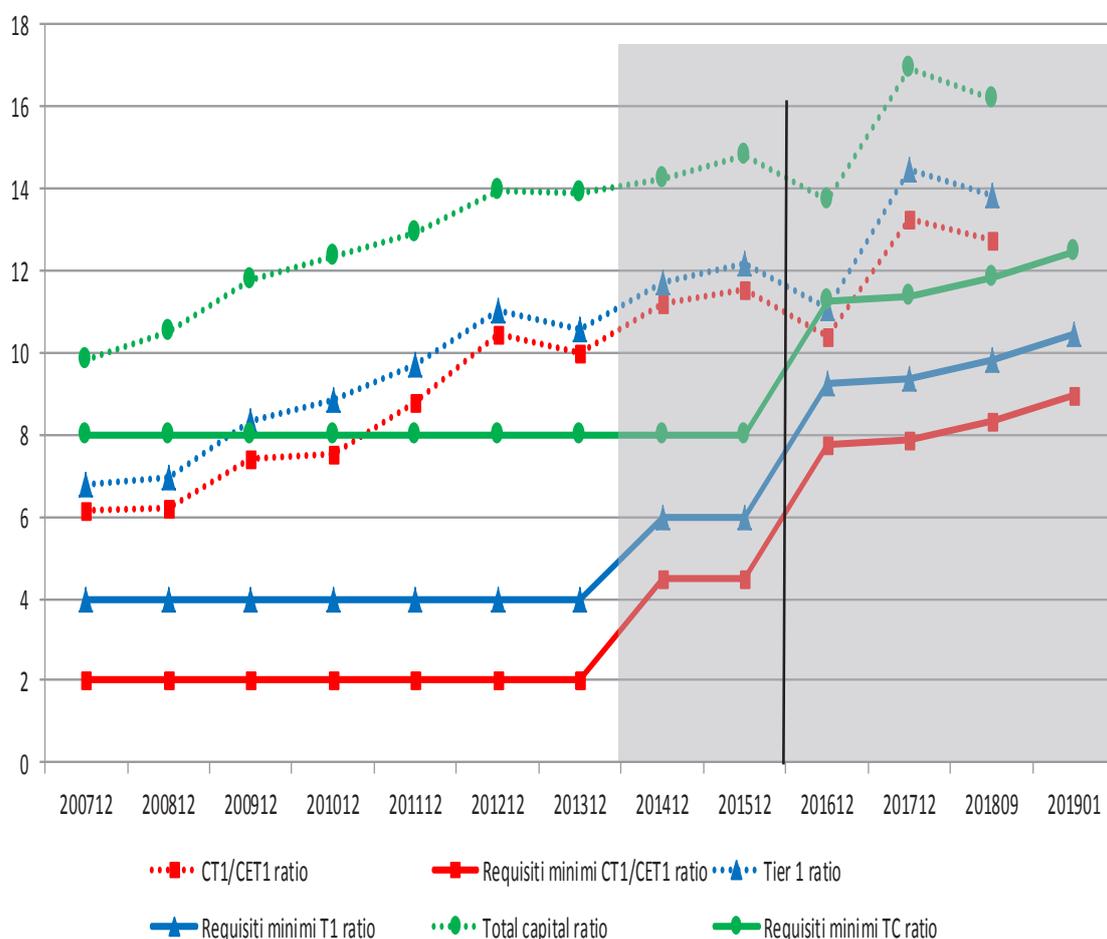
Ciò è in particolare avvenuto per le banche italiane, capaci di fare fronte al progressivo “rialzo dell'asticella” dei coefficienti patrimoniali avvenuto dal 2014 in attuazione di Basilea III, raddoppiando la propria posizione patrimoniale, pur nel contesto di grande difficoltà della “crisi finanziaria globale” (cfr. grafico n. 2, riferito, come quelli seguenti, alle sole banche *significant*, che rappresentano i tre quarti del totale attivo del sistema).

---

<sup>4</sup> Le misure approvate mirano a ripristinare la fiducia del mercato nelle modalità di calcolo delle attività di rischio ponderate: i) limitando l'uso dei modelli interni; ii) migliorando la robustezza e la sensibilità al rischio delle metodologie standardizzate di calcolo dei requisiti per il rischio di credito e il rischio operativo; iii) introducendo il cosiddetto *output floor* sulle attività di rischio ponderate per le banche che utilizzano i modelli interni.

<sup>5</sup> L'*addendum* prevede, con riferimento ai flussi di nuovi prestiti anomali, percentuali di copertura sempre più elevate che arrivano fino al 100 per cento in tempi diversi, modulati in base alla presenza, o meno, di garanzie sull'esposizione (*Calendar provisioning*).

**Confronto tra coefficienti patrimoniali effettivi e requisiti minimi**  
(banche significative; dati di fine periodo e valori percentuali)



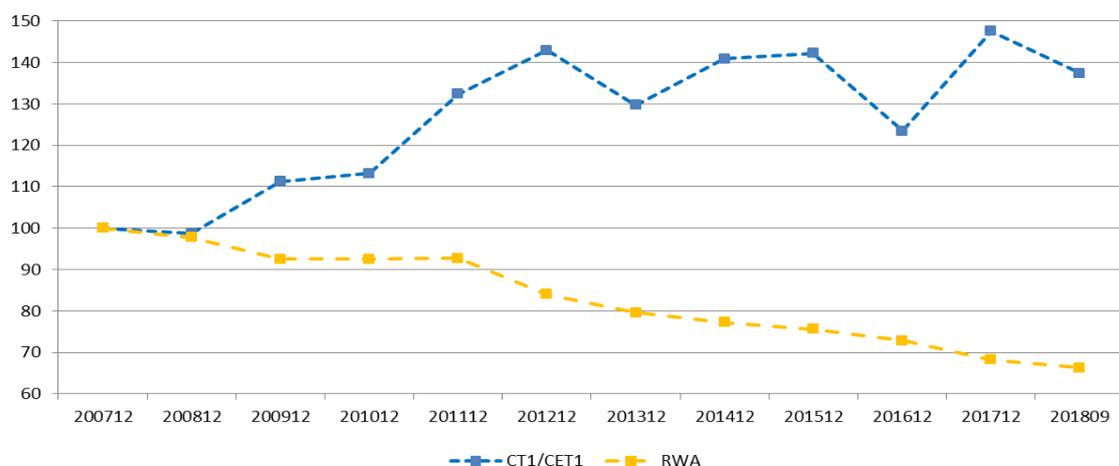
L'area ombreggiata evidenzia il passaggio a "Basilea 3" (il 1° gennaio 2014). Prima di allora il patrimonio di migliore qualità era denominato "Core Tier 1 (CT1)" (ovvero il Tier 1 al netto degli strumenti ibridi/innovativi); dopo è stato denominato "Common Equity Tier 1 (CET1)". La linea nera indica il periodo di entrata in vigore dei requisiti di secondo pilastro (c.d. P2R) in ambito SSM (a partire dall'anno 2016). Oltre metà della riduzione del CET1 ratio osservata tra dicembre 2017 e settembre 2018 è ascrivibile alla riduzione dei corsi dei titoli di Stato.

A questo risultato le banche italiane sono pervenute sia grazie all'aumento del patrimonio di vigilanza sia in conseguenza dell'azione di riduzione dei rischi (cfr. grafico n. 3).

Per effetto dell'energica azione di riduzione dei rischi, che ha comportato imponenti perdite su crediti, le perdite d'esercizio (44 miliardi) sono state, nel periodo considerato, superiori agli utili accantonati a riserve patrimoniali (34 miliardi). Pertanto, è solo grazie ai numerosi aumenti di capitale realizzati in tale periodo (oltre 73 miliardi) che il patrimonio di vigilanza ha potuto segnare un significativo incremento (cfr. grafico n. 4, "effetto complessivo numeratore").

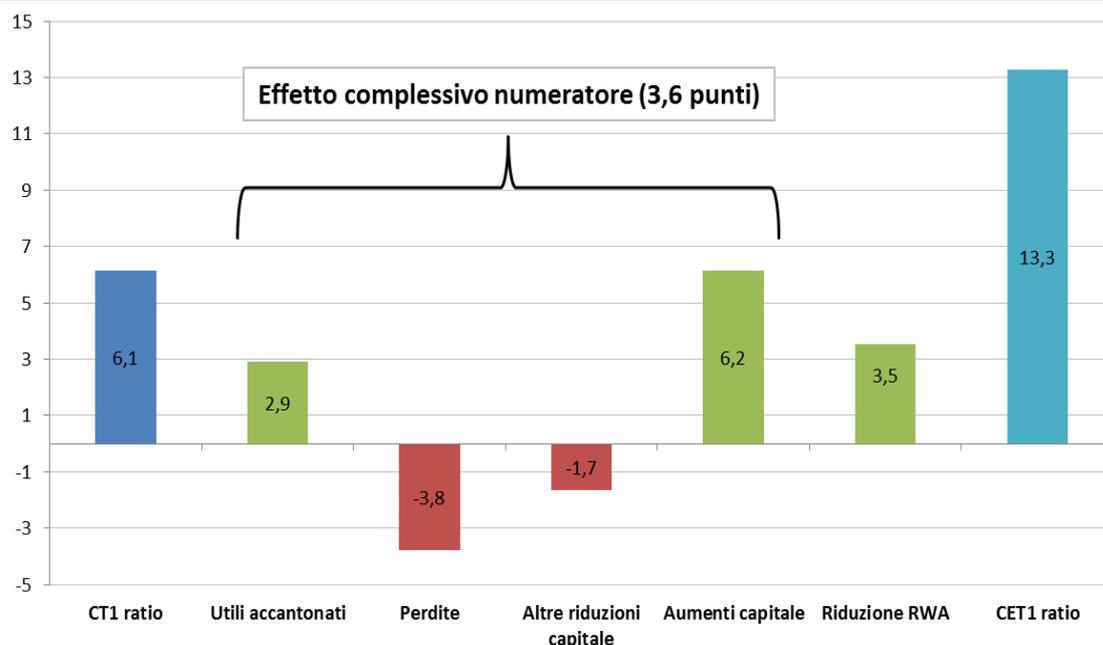
**Andamento CT1/CET1 (numeratore) e RWA (denominatore)**

(banche significative; numeri indice; 2007=100)



**Variazione del CT1/CET1 ratio tra il 2007 e il 2017**

(banche significative; dati di fine periodo; valori percentuali)

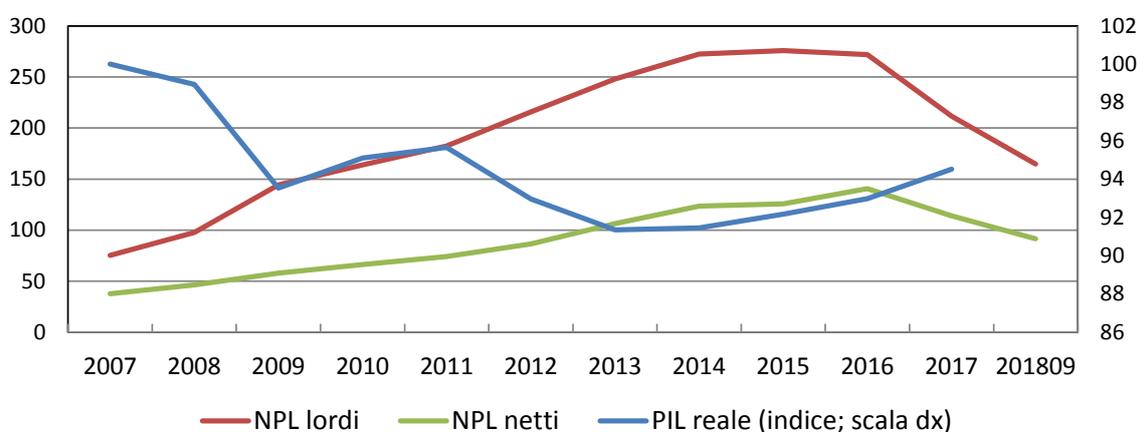


L'azione di riduzione dei rischi di credito – accumulatisi principalmente a causa della doppia recessione che ha colpito il nostro paese<sup>6</sup> – ha cominciato a riflettersi sugli stock di prestiti deteriorati a partire dal 2016 (cfr. grafico n. 5).

A settembre del 2018 l’NPL ratio lordo delle banche italiane era pari al 9,8 per cento, contro il 16,5 alla fine del 2015; i corrispondenti valori al netto delle rettifiche erano 4,8 e 9,8 per cento, rispettivamente. Oltre il 50% dei NPL netti era rappresentato da UTP (Unlikely to pay).

<sup>6</sup> Cfr. I. Visco, *Anni difficili*, il Mulino 2018, capitolo 4 “Crisi finanziaria e banche italiane”.

**Andamento PIL reale e NPL (lordi e netti)**  
 (banche significative; miliardi di euro e numeri indice; 2007=100)



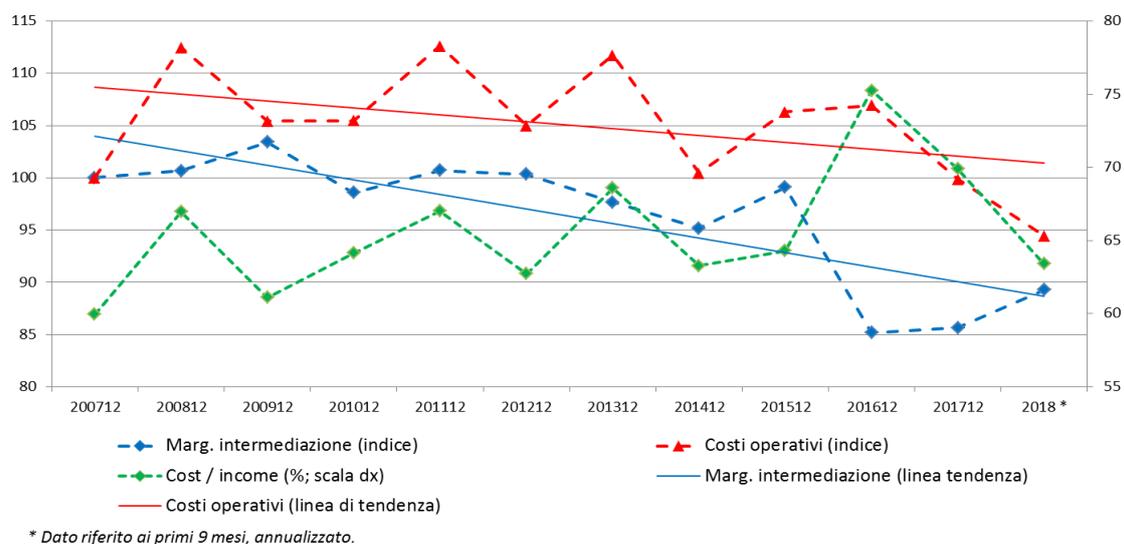
Da quell'anno si osserva una caduta verticale di questo dato, grazie alle consistenti cessioni realizzate sul mercato e alla progressiva contrazione del flusso di nuovi prestiti anomali. Tali cessioni, che hanno principalmente riguardato posizioni in sofferenza, si sono pesantemente riflesse, come già precisato, sui conti economici della banche. Il costo di queste dismissioni avrebbe potuto essere ben inferiore se fosse stata consentita dalla Commissione europea la tempestiva costituzione di una società di gestione dei crediti deteriorati supportata dallo Stato (cosiddetta *Asset Management Company* di sistema), similmente a quanto avvenuto in altri paesi europei prima del 2013.

Nell'ultimo biennio le minori rettifiche su crediti, da un lato, e il calo dei costi operativi, dall'altro, hanno concorso alla ripresa degli utili. Al trend di riduzione dei costi operativi fa peraltro riscontro un andamento ancor più flettente dei ricavi netti (cfr. grafico n. 6).

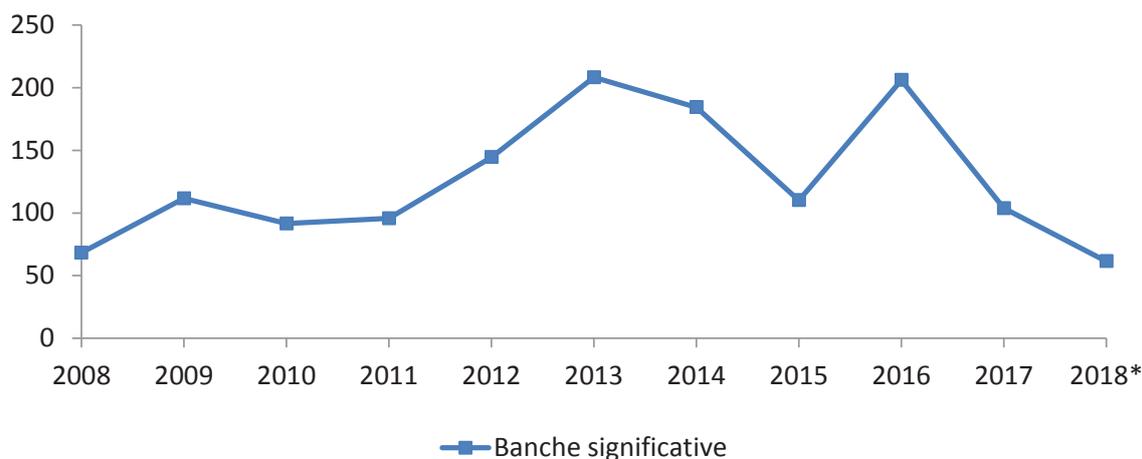
La riduzione dei ricavi netti – ascrivibile al calo del margine di interesse e, più di recente, anche a quello dei profitti di *trading* – impone alle banche di continuare nell'opera di riduzione dei costi operativi e di confermare il trend in riduzione del costo del rischio (cfr. grafico n. 7), trend che potrebbe tuttavia essere frenato dalle prospettive non favorevoli dell'economia del paese.

Più in generale, il “rialzo dell'asticella” dei coefficienti patrimoniali e la forte pressione del supervisore a ridurre i rischi – di credito e di liquidità – potrebbero generare una modifica strutturale del modello di *business* delle banche, sempre meno stimolate ad erogare crediti e sempre più indotte a privilegiare ricavi commissionali, nella difficile ricerca di una adeguata remunerazione del capitale.

**Andamento costi operativi e margine di intermediazione**  
(banche significative; dati di fine periodo; numeri indice (2007=100) e valori percentuali)



**Costo del rischio (accantonamenti per perdite su crediti dell'anno/prestiti netti)**  
(punti base; \* i dati del 2018 sono riferiti ai primi nove mesi)



### 3. Regole e pro-ciclicità

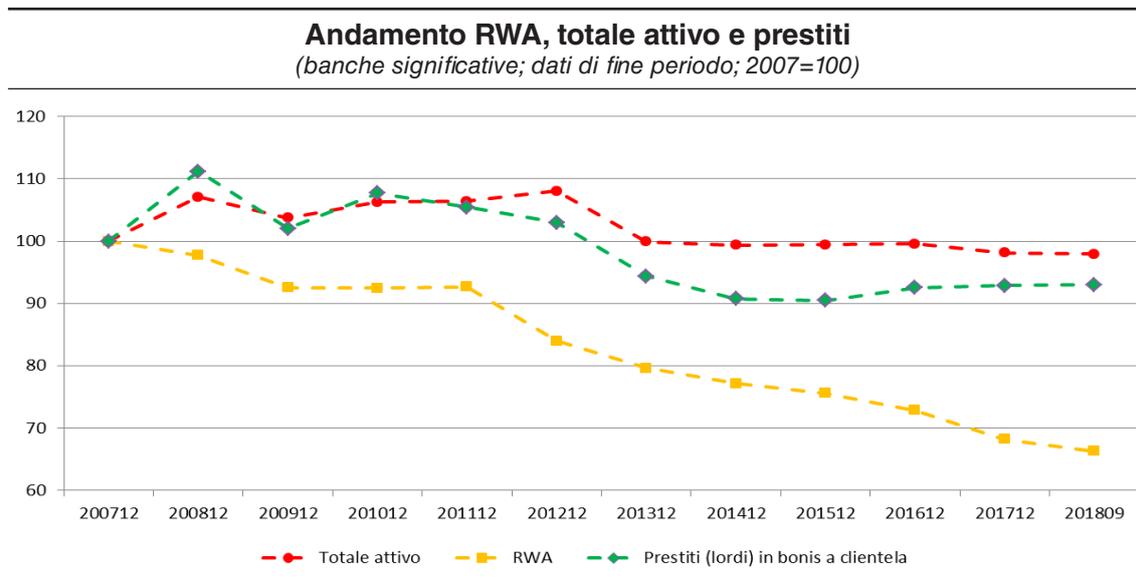
Sebbene siano entrati in vigore in un arco temporale relativamente lungo, i nuovi, più elevati requisiti minimi di capitale sono stati introdotti in una fase congiunturale avversa, in contraddizione con lo spirito macro-prudenziale che aveva connotato l'intento originario dei regolatori.

In alcuni paesi, tra cui l'Italia, la tempistica è stata molto sfavorevole. L'inasprimento delle regole è infatti avvenuto durante la peggiore crisi economica della nostra storia. Le cifre sono note: tra il 2007 e il 2013 il PIL è caduto del 9 per cento, la produzione industriale di quasi un quarto, gli investimenti di poco meno

del 30 per cento. Anche negli anni successivi la crescita del prodotto è sempre stata debole, mai superiore all'1,5 per cento.

In tale contesto, l'azione di riduzione degli attivi a rischio è stata trainata anche dalla contrazione dei prestiti a clientela (cfr. grafico n. 8)<sup>7</sup>, diminuiti, nel periodo considerato, da 1.350 a 1.250 miliardi.

Grafico 8



La crisi finanziaria e la protratta fase recessiva che ne è scaturita, soprattutto in alcuni paesi, hanno riportato all'attenzione delle autorità il tema della pro-ciclicità delle norme prudenziali, già ampiamente dibattuto durante i lavori di predisposizione della precedente disciplina (Basilea II).

Il periodo di *phase-in* previsto dal legislatore ha sicuramente contribuito (e contribuirà per la parte del pacchetto ancora da recepire) ad alleviare i costi di adeguamento alle regole per le banche. Tuttavia numerosi studi teorici ed empirici mostrano che il rafforzamento patrimoniale nel breve periodo tende a frenare l'erogazione del credito, soprattutto nelle fasi di bassa crescita. Analisi recenti condotte in Banca d'Italia confermano che in alcuni casi l'aumento dei coefficienti patrimoniali delle banche, indotto – talvolta in modo repentino – da iniziative sia regolamentari sia di supervisione, avrebbe frenato la ripresa del credito a imprese e famiglie e il recupero dell'attività economica<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Hanno altresì inciso fenomeni di ricomposizione dell'attivo, ottimizzazione degli RWA e validazione dei modelli.

<sup>8</sup> Cfr. Conti A.M., A. Nobili e F.M. Signoretti (2018), *Vincoli al capitale bancario, offerta di credito e attività economica*, Banca d'Italia, Temi di Discussione n. 1199, 6 novembre.

L'atteggiamento tendenzialmente restrittivo nella concessione del credito da parte delle banche può trovare una compensazione, quantomeno parziale, nello sviluppo del progetto della Commissione europea che va sotto il nome di *Capital Market Union*, finalizzato a convogliare sulle imprese, anche medio-piccole, un ventaglio sempre più ampio di fonti di finanziamento.

Il progetto non ha tuttavia fin qui sortito gli esiti sperati. In Italia, in particolare, la sostituzione del credito bancario con altre forme di finanziamento è stata contenuta e ha riguardato un numero limitato di imprese, lasciando nella sostanza immutato il carattere banco-centrico del nostro sistema finanziario. Come recentemente affermato dal Governatore, “Un sistema finanziario diversificato consente all'economia di contenere gli effetti di shock avversi. Nei paesi dove la finanza di mercato è più sviluppata la riduzione del credito innescata dalla crisi finanziaria globale è stata più facilmente compensata dal maggior ricorso delle imprese al mercato obbligazionario e a intermediari non bancari e gli effetti negativi sull'economia sono stati superati più rapidamente”<sup>9</sup>.

#### **4. Regole e proporzionalità**

La crescente complessità delle regole e l'innalzamento dei requisiti patrimoniali registrati negli ultimi anni a seguito della crisi hanno posto al centro del dibattito internazionale il tema della proporzionalità regolamentare.

Pur con alcune eccezioni, il legislatore europeo ha adottato di fatto un approccio del tipo “*one-size fits all*”, per cui gli standard di Basilea – nonostante avessero come destinatari privilegiati le banche attive a livello internazionale – si applicano in modo uniforme a tutte le banche e imprese di investimento, indipendentemente dalla loro dimensione o livello di interconnessione. A sua volta il supervisore europeo, pur lasciando margini di autonomia alle autorità di vigilanza nazionali sulle banche *less significant*, tende a far convergere anche su tale tipologia di banche le regole applicate alle banche *significant*.

Negli Stati Uniti e in Giappone è stato viceversa più spinto il tentativo di adeguare gli standard internazionali alla struttura del sistema bancario domestico, dando maggior rilievo alle diversa impronta sistemica delle banche.

---

<sup>9</sup> Cfr. I. Visco, *La finanza d'impresa in Italia: recente evoluzione e prospettive*, Milano, 13 febbraio 2019, pag. 5.

Negli Stati Uniti gli standard di Basilea si applicano *in toto* soltanto a due specifiche categorie di grandi banche, soggette a una “vigilanza rafforzata” da parte delle autorità<sup>10</sup>. Le banche medie/piccole sono, invece, destinatarie di un regime prudenziale semplificato che disapplica una serie di requisiti (ad esempio in materia di liquidità e *leverage*)<sup>11</sup>.

*Nel rapporto Mnuchin<sup>12</sup> pubblicato nel giugno 2017 il Tesoro americano ha raccomandato di: a) esentare le Community Banks<sup>13</sup> dal regime prudenziale risk-based di Basilea e dalla Volcker rule, introducendo un regime semplificato ad hoc; b) applicare a tutte le Credit Union<sup>14</sup> un regime di capitale basato unicamente sul requisito di leva; c) esentare totalmente dagli stress test le banche con totale attivo inferiore ai 50 miliardi di dollari; d) esonerare dai requisiti prudenziali risk-based, dagli stress test e dalle disposizioni della Volcker rule le banche con un indicatore di leva superiore a un certo livello, indipendentemente dalla dimensione e dal profilo di rischio.*

Il Giappone ha optato per un approccio meno articolato rispetto a quello statunitense, identificando solamente due macro-categorie di banche: i) le banche attive a livello internazionale, interamente soggette agli standard di Basilea, ii) le banche non attive a livello internazionale, soggette a regole domestiche che – sebbene non distanti dagli standard di Basilea – presentano comunque importanti differenze. Le banche non attive a livello internazionale sono infatti soggette a requisiti minimi di capitale meno stringenti<sup>15</sup> e sono esentate dalle regole sulla liquidità.

La necessità di maggior proporzionalità è stata segnalata sia dall’industria sia in letteratura. Sebbene gli argomenti portati a sostegno siano tra loro diversi, un minimo comune denominatore è rappresentato dal fatto che i costi di *compliance* sono particolarmente elevati per le banche di medio-piccola dimensione. Il rischio paventato è che una insufficiente proporzionalità delle regole induca una eccessiva concentrazione del mercato in pochi grandi gruppi bancari e vada a scapito delle banche medio/piccole, destinate ad avere un peso marginale e a rinunciare al proprio ruolo di supporto al territorio. Si tratta di argomentazioni particolarmente sentite nei

---

<sup>10</sup> Si tratta dei gruppi bancari “avanzati” (i.e. banche con totale attivo superiore a 250 miliardi di dollari oppure con esposizioni in valuta estera superiori a 10 miliardi di dollari) e delle banche regionali (banche con totale attivo tra 50 e 250 miliardi di dollari).

<sup>11</sup> Sono definite “medie” le banche con un totale attivo compreso tra 10 e 50 miliardi di dollari, “piccole” quelle con un totale attivo inferiore a 10 miliardi.

<sup>12</sup> *A Financial System That Creates Economic Opportunities • Banks and Credit Unions*, Steven T. Mnuchin, Craig S. Phillips - giugno 2017.

<sup>13</sup> Banche locali con attivo inferiore a 10 miliardi di dollari con attività principalmente orientata al consumatore *retail* e al prestito alle piccole e medie imprese.

<sup>14</sup> Banche mutualistiche locali.

<sup>15</sup> Ad esempio, il requisito minimo di capitale è pari al 4% delle attività ponderate per il rischio in luogo del 4,5% stabilito a livello di Basilea.

sistemi economici di tipo banco-centrico come quelli dell'Europa continentale, dove le imprese – specie quelle di piccole dimensioni – trovano difficoltà a reperire fondi direttamente sui mercati finanziari. L'Italia rientra notoriamente nel novero di queste economie<sup>16</sup>.

Nell'ultimo biennio anche i regolatori europei si sono interrogati sulla necessità di maggiore proporzionalità e su come meglio fornire risposte adeguate all'importanza del tema. Nell'ambito della revisione del pacchetto bancario CRR/CRD-IV, ad esempio, il legislatore europeo si accinge ad adottare forme di proporzionalità negli ambiti del *reporting*, della *disclosure*, delle regole in materia di remunerazione e delle metodologie di calcolo dei rischi di mercato e di controparte.

*Le modifiche in corso di finalizzazione prevedono una riduzione della frequenza e/o della granularità delle informazioni fornite nell'ambito del reporting e della disclosure e l'esenzione dalle regole più complesse sulla remunerazione per le banche di piccola dimensione (con un totale attivo al di sotto di 5 miliardi di euro) nonché delle metodologie semplificate per il calcolo dei requisiti di capitale a fronte del rischio di controparte e del rischio di mercato per quelle banche caratterizzate da una limitata operatività in strumenti finanziari e derivati.*

Posti a confronto con le prassi seguite negli Stati Uniti e in Giappone, si tratta di passi ancora parziali verso l'introduzione, in Europa, di più incisive forme di proporzionalità. A un ambiente normativo poco improntato a tale principio, si aggiunge l'esigenza, per le banche di piccola dimensione, di conseguire economie di scala che consentano di investire adeguatamente in nuove tecnologie e di smaltire più agevolmente i crediti anomali, attraverso l'attivazione di forme di cooperazione più stretta o di processi di consolidamento.

## **5. Le difficoltà nella gestione delle crisi**

Gli obiettivi di fondo della disciplina delle crisi bancarie introdotta con la BRRD sono condivisibili: disincentivare l'azzardo morale e l'eccessiva assunzione di rischi derivante dalla garanzia pubblica implicita sul passivo delle banche e assicurare che i casi di dissesto possano essere gestiti in maniera ordinata, senza ripercussioni negative per la stabilità finanziaria e per le finanze pubbliche. Peraltro, alcune delle soluzioni individuate dalla normativa per realizzare questi obiettivi presentano controindicazioni o risultano di non facile praticabilità.

---

<sup>16</sup> In Italia il ruolo centrale del settore bancario come canale di finanziamento delle imprese trova riscontro nei dati riferiti all'intero "sistema-imprese". Nel 2017 la quota dei debiti bancari delle imprese italiane sul totale delle passività è scesa al 19% (rispetto al 25% del 2011), ma rimane di circa sei punti percentuali più elevata rispetto alla media dell'area dell'euro.

L'entrata in vigore, nel 2016, del *bail-in* – ben più ampio del *burden sharing* previsto dalla citata “comunicazione” della Commissione europea del 2013 – è stata affrettata, in quanto ha preceduto di molto un suo essenziale presupposto di funzionamento, ossia la costituzione da parte delle banche di una dotazione di passività idonee ad essere assoggettate a riduzione o conversione in nuovo capitale nell'ambito della procedura di risoluzione (MREL), preferibilmente detenute da investitori professionali consapevoli delle possibili conseguenze in caso di dissesto<sup>17</sup>. In assenza di questa condizione, il *bail-in* è pressoché inapplicabile e “rischia di minare la fiducia nelle banche e generare instabilità”<sup>18</sup>. Questa situazione di difficoltà applicativa è destinata a durare nel tempo, posto che il termine per la piena entrata a regime del MREL è stato fissato al 2024.

*Entrando nel merito della nuova disciplina del MREL, definita nell'ambito del processo di revisione della BRRD, si dubita che riesca a contemperare, nonostante l'ampiezza del periodo di transizione, l'esigenza di assicurare la piena risolvibilità degli intermediari con quella, altrettanto meritevole di tutela, di evitare ripercussioni negative sulla capacità di finanziamento da parte delle banche. Ciò in quanto l'entità delle passività, specie subordinate, di cui le banche europee dovranno dotarsi è stata fissata a un livello particolarmente elevato, perfino superiore, in taluni casi, a quello definito dalla TLAC per le banche di maggiore dimensione. È pertanto auspicabile che l'SRB utilizzi saggiamente i poteri discrezionali conferiti dalla nuova disciplina, tenendo conto della limitata capacità del mercato di assorbire l'ammontare potenzialmente ingente di nuove passività che le banche europee dovranno collocare.*

Un ulteriore profilo critico della BRRD è aver posto come condizione per la risoluzione di una banca la sussistenza di un “interesse pubblico”, lasciando ampia discrezionalità interpretativa. Nei fatti, l'interpretazione assai restrittiva che ne dà l'SRB, fa sì che, nel caso di dichiarazione di “dissesto o rischio di dissesto”, solo un centinaio di banche su circa 3.000 della zona dell'euro sarebbero sottoposte a risoluzione, mentre per le altre resterebbe la sola procedura di liquidazione, da effettuare in base alle regole nazionali, non armonizzate. In assenza di un compratore al quale cedere attività e passività della banca da liquidare – idealmente nell'arco di un fine settimana – non rimane che applicare la procedura di liquidazione cosiddetta “atomistica”, che distrugge valore per tutti gli *stakeholders* della banca liquidata, minando la fiducia del pubblico nel sistema bancario. La distruzione di valore associata alla vendita delle attività da liquidare a prezzi inferiori a quelli

---

<sup>17</sup> La Banca d'Italia ha più volte rimarcato che l'introduzione del *bail-in* avrebbe dovuto essere preceduta da una fase preparatoria più lunga rispetto a quella prevista dalla BRRD per consentire alle banche di costituire un'adeguata dotazione di passività idonee. Cfr. in particolare *Italy non-paper on bail-in*, 12 march 2013, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2016/BRR\\_ITALY\\_nonpaper\\_bail-in.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2016/BRR_ITALY_nonpaper_bail-in.pdf) e Rapporto sulla stabilità finanziaria, novembre 2016, pag. 39.

<sup>18</sup> Cfr. F. Panetta, *Credito e sviluppo: vincoli e opportunità per l'economia italiana*, Bologna, 30 gennaio 2019, pag. 5.

di mercato (*fire sales*) verrebbe infatti scaricata sui creditori della banca, inclusi i depositanti non assicurati. La presumibile restrizione del credito che conseguirebbe alla dispersione del patrimonio informativo nei rapporti con la clientela potrebbe provocare ripercussioni negative per il tessuto economico di riferimento.

Questo regime normativo “dualistico” finisce col segmentare il sistema bancario e può innescare processi inefficienti di riallocazione della clientela e di disintermediazione delle banche medio-piccole. Tale rischio potrebbe essere attenuato consentendo l’utilizzo dei fondi di garanzia dei depositi – attraverso interventi “alternativi” al rimborso dei depositi basati sul principio del “minor onere” – sia nella fase che precede la dichiarazione di dissesto, sia in quella di eventuale liquidazione, sulla scorta dell’esempio fornito dall’Agenzia federale per l’assicurazione dei depositi statunitense (FDIC - *Federal Deposit Insurance Corporation*)<sup>19</sup>.

Viceversa, la natura di aiuti di Stato attribuita dalla Commissione europea a tali interventi fa sì che essi comportino automaticamente la dichiarazione di dissesto dell’intermediario e, quindi, l’avvio della liquidazione per gli intermediari per i quali non sussista l’“interesse pubblico”. Si è così finito per interrompere una solida tradizione nazionale di gestione delle crisi – che avrebbe potuto essere utilizzata rendendo, ad esempio, molto meno oneroso l’intervento di risoluzione delle “quattro banche” – senza fornire, al contempo, strumenti alternativi ugualmente efficaci.

Rimangono, inoltre, poco chiari e troppo ristretti i margini di operatività di istituti, disciplinati dalla stessa normativa europea, rispetto ai quali si sovrappongono e talvolta si confondono i compiti e i poteri della Commissione europea e quelli delle altre autorità. Occorrerebbe, ad esempio, meno incertezza sull’utilizzo di strumenti particolarmente importanti, come quello della ricapitalizzazione precauzionale, in merito al quale i margini di interpretazione appaiono piuttosto ampi, ovvero della dichiarazione di “dissesto o rischio di dissesto” (*failing or likely to fail*).

Resta infine irrisolto il nodo del fondo unico europeo di garanzia dei depositi (cosiddetto EDIS – *European Deposit Insurance Scheme*). Le richieste di ridurre significativamente alcune tipologie di rischi presenti nei bilanci bancari prima di procedere alla loro mutualizzazione hanno, infatti, finora frenato la costituzione dell’EDIS. I due obiettivi avrebbero viceversa dovuto procedere di pari passo, anche considerato che la mutualizzazione dei rischi di per sé ne comporta la riduzione. Inoltre, coloro che

---

<sup>19</sup> Come ricordato da F. Panetta (*op. cit.* pag. 6), l’Agenzia ha gestito un numero elevato di crisi di banche – oltre 500 nell’ultimo decennio – con ripercussioni trascurabili sull’economia e sui risparmiatori. Cfr. I. Visco, *Intervento del Governatore della Banca d’Italia*, 25° Congresso ASSIOM FOREX, Roma, 2 febbraio 2019, pag.10.

enfaticizzano la necessità di ridurre i rischi insistono nel proporre una visione strabica, che trascura completamente i rischi di mercato, mentre vi è evidenza che tali rischi siano di dimensioni analoghe, se non superiori, a quelli impliciti nei crediti deteriorati<sup>20</sup>.

## 6. Conclusioni

Come si è avuto modo di sottolineare, la “crisi finanziaria globale” ha generato una forte reazione normativa, con caratteristiche di particolare incisività nella zona dell’euro, grazie anche alla centralizzazione della supervisione e della gestione delle crisi bancarie. Tale azione ha sensibilmente accresciuto il livello di solidità patrimoniale delle banche e ha contribuito a ridurre significativamente i rischi di credito, non mostrando pari efficacia nel tenere sotto controllo quelli di mercato.

Il “rialzo dell’asticella” dei coefficienti patrimoniali e la forte pressione del supervisore a ridurre i rischi, di credito e di liquidità, sta producendo una modificazione genetica del modello di *business* delle banche commerciali, sempre più *fee based* e *cost saving*, nella difficile ricerca di una adeguata remunerazione del capitale.

Introdotta in una fase particolarmente sfavorevole del ciclo economico, il processo di rafforzamento patrimoniale ha presumibilmente contribuito a frenare, nel nostro paese, la ripresa del credito bancario a famiglie e imprese; il minor credito bancario non è stato tuttavia ancora adeguatamente sostituito da forme alternative di finanziamento, come sarebbe auspicabile al fine di conseguire un sistema finanziario maggiormente diversificato.

Un altro elemento che ha caratterizzato il processo di riforma delle regole in Europa è l’applicazione del principio *one size fits all*, pur se cominciano a farsi spazio azioni correttive di questa tendenza.

Da ultimo sono stati posti in evidenza i limiti della disciplina di gestione delle crisi, auspicando maggiore sincronia tra *bail-in* e MREL, una più elevata attenzione alle procedure di soluzione delle crisi per le banche medio-piccole e la necessità di riconsiderare l’assimilazione degli interventi alternativi dei fondi di tutela dei depositi agli aiuti di Stato.

In sintesi, il processo di riforma delle regole post crisi finanziaria ha indubbiamente avuto meriti significativi, ma ha, al contempo, mostrato ampie aree di miglioramento, sulle quali sarebbe auspicabile una riflessione aperta al confronto internazionale, che attribuisca valenza prioritaria alla stabilità finanziaria e alla crescita economica.

---

<sup>20</sup> Cfr. *Risks and Challenges of Complex Financial Instruments: an Analysis of SSM Banks*, R. Roca, F. Potente e altri, Questioni di Economia e Finanza, Banca d’Italia, dicembre 2017, pag. 25.

