

VIGILANZA BANCARIA E FINANZIARIA
Servizio Regolamentazione e analisi macroprudenziale
Divisione Analisi macroprudenziale
Area Impatto della Regolamentazione

DISPOSIZIONI DI VIGILANZA PER LE BANCHE POPOLARI

RELAZIONE SULL'ANALISI D'IMPATTO

1. Introduzione	2
2. Le opzioni regolamentari.....	3
3. Conclusioni	5

Maggio 2015

1. Introduzione

Si è concluso lo scorso marzo l'iter legislativo di riforma della disciplina delle banche popolari¹. Come noto le novità introdotte riguardano, in primo luogo, l'introduzione di una soglia dimensionale il cui superamento è incompatibile con il mantenimento del modello di banca popolare². A questo si aggiungono modifiche alla disciplina in materia di rimborso delle azioni del socio uscente, nonché l'estensione alle banche popolari della possibilità di emettere gli strumenti finanziari previsti dall'art. 2526 del codice civile³.

Le principali scelte di *policy*, che afferiscono alla necessità dell'intervento regolamentare e alla sua calibrazione – in particolare, l'individuazione della soglia dimensionale – sono state effettuate al livello della normativa primaria, alla quale si rinvia, congiuntamente al dibattito che a questa è seguito.

Con riferimento alla normativa secondaria, il TUB assegna alla Banca d'Italia il compito di emanare disposizioni di attuazione relativamente alle modalità di calcolo della soglia indicata, oltre la quale le banche, entro 12 mesi dal superamento, devono assumere le misure necessarie ad assicurarne il rispetto, nonché ai casi e alle modalità in cui il rimborso delle azioni in caso di recesso o esclusione del socio può subire limitazioni.

Considerato che rilevanti margini di discrezionalità sussistono solo con riferimento alle modalità di calcolo del valore-soglia, è relativamente a quest'ultimo aspetto che si è dato luogo all'analisi d'impatto che accompagna la pubblicazione delle Disposizioni di vigilanza. L'analisi è stata redatta ai sensi del Regolamento della Banca d'Italia che disciplina l'emanazione di atti normativi⁴ e della Circolare della Banca d'Italia n. 277. L'analisi integra le valutazioni e informazioni contenute nel documento di consultazione e tiene conto dei principali risultati emersi dalla partecipazione alla consultazione.

¹ Con il Decreto legge 24 gennaio 2015 n.3, convertito con legge 24 marzo 2015 n.33, sono state apportate modifiche al testo unico bancario (artt. 28^{ter}, 29 commi 2^{bis} e 2^{ter}).

² È stata sostenuta l'inadeguatezza del modello di *governance* proprio della banca popolare per banche di grandi dimensioni. Si ritiene infatti che tale modello, per le sue caratteristiche di assetto proprietario e *governance* (limiti al possesso azionario, voto capitario, partecipazione alle assemblee), non sia adeguato per esercitare l'attività bancaria su grandi dimensioni. L'attivo (individuale o consolidato) è stato scelto come indicatore dimensionale e il valore soglia è stato fissato pari a 8 miliardi.

³ Si tratta di strumenti la cui disciplina statutaria può prevedere caratteristiche finanziarie idonee a consentirne l'inclusione nel capitale di migliore qualità (CET1).

⁴ Il riferimento è all'art. 3 del "Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262".

2. Le opzioni regolamentari

Il legislatore primario ha indicato il totale dell'attivo quale variabile di riferimento per stabilire quali banche possono mantenere il modello popolare e quali invece lo devono abbandonare, in concomitanza con il superamento del valore-soglia di 8 miliardi di euro. Tale scelta di *policy* è giustificata dal fatto che il totale attivo, nell'ambito della regolamentazione finanziaria, è normalmente considerato uno fra gli indicatori fondamentali ai fini della complessità dell'intermediario e della sua rilevanza per la stabilità del sistema finanziario.

Nelle proprie disposizioni di attuazione la Banca d'Italia ha valutato, ai fini dell'identificazione delle opzioni di calcolo del valore-soglia, due profili: un primo profilo di natura *soggettiva*, relativo alle entità del gruppo cui riferire il calcolo dell'attivo⁵; un secondo profilo di natura *oggettiva*, relativo alle attività da ricondurre all'aggregato (sostanzialmente, valori in bilancio *vs* valori fuori bilancio).

Prendendo in considerazione il *profilo soggettivo*, viene in rilievo la scelta di distinguere fra perimetro di consolidamento a fini contabili e perimetro di consolidamento a fini prudenziali. Prendendo invece in considerazione il *profilo oggettivo*, viene in rilievo la scelta di distinguere fra valori di bilancio "tout court" e valori di bilancio integrati con grandezze fuori bilancio. Dall'analisi dei diversi profili sono dunque emerse le seguenti opzioni regolamentari.

• **Opzione H1: attivo con perimetro di consolidamento contabile.** L'opzione di considerare l'attivo secondo il perimetro di consolidamento contabile presenta l'importante beneficio di caratterizzarsi per il massimo livello di trasparenza. Si tratta, infatti, di un dato di bilancio pubblicamente disponibile. Al beneficio della trasparenza corrisponde tuttavia l'importante limite di una misura che risente anche di attività estranee a quelle caratterizzanti il gruppo bancario (per esempio, attività di tipo industriale o assicurativo). L'inclusione integrale di tali attività nell'aggregato non risulta del tutto coerente con le finalità dell'intervento regolamentare, che risponde ad esigenze specifiche dell'attività bancaria svolta dalle banche popolari, e non coinvolge gli altri profili dell'attività.

• **Opzione H2: attivo con perimetro di consolidamento prudenziale.** L'opzione di considerare l'attivo secondo il perimetro di consolidamento prudenziale presenta il vantaggio di individuare le attività del gruppo bancario in relazione a un perimetro di consolidamento che comprende, accanto alla banca popolare capogruppo, le imprese controllate che svolgono in via principale o esclusiva attività bancaria, finanziaria e strumentale. Dal punto di vista dei benefici una misura di attivo così costruita risulta coerente con la finalità della riforma di riservare il modello di banca popolare a soggetti che svolgono l'attività bancaria entro limiti compatibili con la

⁵Si tratta, naturalmente, di un'opzione che rileva esclusivamente per i gruppi bancari, e risulta invece irrilevante per le banche individuali, per le quali non sussiste un perimetro di consolidamento.

struttura cooperativa. La coerenza con tale finalità implica, di fatto, la necessità di isolare le attività delle componenti del gruppo bancario. Un ulteriore vantaggio è rappresentato dall'allineamento del calcolo del valore-soglia con il criterio utilizzato nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (MVU) per determinare la significatività della banca in base alle sue dimensioni. Il principale svantaggio di questa opzione risulta speculare al beneficio dell'opzione H1 descritto, e risiede nella minore trasparenza rispetto all'attivo contabile. Per i gruppi bancari, infatti, il dato sull'attivo prudenziale viene acquisito dalla Banca d'Italia attraverso le segnalazioni di vigilanza - con il conseguente beneficio per l'Autorità di vigilanza di conoscere tale valore con tempestività - ma non viene normalmente reso noto al pubblico.

Opzione H2.1 Attivo con perimetro di consolidamento prudenziale, comprensivo di garanzie e impegni. L'opzione indicata nel documento posto in consultazione prevede l'inclusione nel calcolo del valore-soglia delle garanzie e degli impegni, relativi al perimetro di consolidamento prudenziale. La scelta di estendere l'attivo anche ad alcuni valori fuori bilancio era apparsa coerente con l'obiettivo di introdurre regole in grado di prevenire elusioni. Questo avrebbe potuto permettere, infatti, di tenere conto della presenza di intermediari che, in termini relativi rispetto ad altri, sviluppano maggiormente attività di garanzia e altre forme tecniche fuori bilancio. A tale beneficio fanno da contraltare il disallineamento, sotto il profilo formale, dell'inclusione di garanzie e impegni con le previsioni di legge - che fanno riferimento all'attivo - e, sulla base dei dati attuali, la sostanziale non alterazione del risultato in termini di identificazione dei soggetti interessati dalla riforma.

Con l'inclusione degli impegni e delle garanzie l'attivo prudenziale aumenterebbe in media del 8,8% (la variazione sarebbe compresa in un intervallo che va da un minimo dello 0% a un massimo del 16%). Inoltre, dal confronto dell'attivo degli intermediari interessati dalla riforma risulta, in generale, che le differenze sottese alle diverse opzioni non risultano rilevanti. L'insieme degli intermediari coinvolti, nonché l'ordine relativo degli stessi rimangono sostanzialmente immutati, a parità di data di riferimento. Anche alla luce di questo, si ritiene preferibile l'Opzione H2, con la conseguente eliminazione dell'inclusione di garanzie e impegni prevista dal documento posto in consultazione.

Tavola 1

	Abi	Banca/gruppo bancario	Attivo contabile	Garanzie	
1	5034	BANCO POPOLARE	120.942	12.045	Gruppi oltre la soglia di 8 mld
2	3111	UNIONE DI BANCHE ITALIANE	120.058	11.013	
3	5387	BANCA POPOLARE DELL'EMILIA ROMAGNA	59.624	3.800	
4	5584	BANCA POPOLARE DI MILANO	47.556	7.944	
5	5728	BANCA POPOLARE DI VICENZA	45.848	2.256	
6	5035	VENETO BANCA	35.876	1.712	
7	5696	BANCA POPOLARE DI SONDRIO	35.365	5.316	
8	5216	CREDITO VALTELLINESE	28.360	1.845	
9	5424	BANCA POPOLARE DI BARI	13.971	1.768	
10	5390	BANCA POPOLARE DELL'ETRURIA E DEL LAZIO	10.873	465	
11	5856	BANCA POPOLARE DELL'ALTO ADIGE *	6.526	550	
12	5385	BANCA POPOLARE DI PUGLIA E BASILICATA	4.312	123	
13	5036	BANCA AGRICOLA POPOLARE DI RAGUSA	4.602	128	
14	5116	BANCA VALSABBINA	4.395	169	
15	5484	BANCA POPOLARE DI CIVIDALE	4.144	84	
16	5824	CSR	3.959	14	
17	5262	BANCA POPOLARE PUGLIESE	3.393	202	
18	5156	BANCA DI PIACENZA	2.853	116	
19	5142	BANCA DI CREDITO POPOLARE	2.366	236	
20	5104	BANCA POPOLARE DEL LAZIO	2.165	84	
21	5572	BANCA POPOLARE DI MAROSTICA *	1.918	86	
22	5372	BANCA POPOLARE DEL CASSINATE	1.479	18	
23	5792	BANCA POPOLARE VALCONCA	1.375	63	
24	5018	BANCA POPOLARE ETICA	1.186	33	
25	5772	BANCA POPOLARE SANT'ANGELO	1.112	15	
26	5652	SANFELICE 1893 BANCA POPOLARE	875	23	
27	5232	BANCA POPOLARE DI LAJATICO	869	20	
28	5296	BANCA POPOLARE DI FONDI	712	30	
29	5297	BANCA POPOLARE DEL FRUSINATE	702	27	
30	5023	BANCA POPOLARE DI SVILUPPO	414	21	
31	5496	BANCA POPOLARE DI CORTONA	371	15	
32	5602	BANCA POPOLARE VESUVIANA	146	6	
33	5030	CREDITO SALERNITANO	118	5	
34	5033	BANCA POPOLARE DELLE PROV. MOLISANE	118	6	
35	5038	BANCA POPOLARE DEL MEDITERRANEO	75	1	
36	5037	BANCA POPOLARE DELLE PROV. CALABRE	AS	AS	
37	5029	BANCA POPOLARE DELL'ETNA	AS	AS	

Dati in milioni di euro al 31 dicembre 2014.

I dati sulle garanzie sono stati riportati al valore nominale. In grigio sono evidenziate le banche con azioni quotate.

(*) Banche oggetto di fusione.

3. Conclusioni

Con riferimento alla nuova disciplina in materia di banche popolari, la Banca d'Italia, nell'emanare le disposizioni di attuazione sulle modalità di calcolo della soglia indicata per la trasformazione, ha considerato diverse opzioni regolamentari. In particolare, sono stati esaminati il profilo soggettivo delle entità da includere nel

computo (relative al consolidamento contabile o prudenziale) e quello oggettivo, legato al computo delle attività in bilancio e di quelle fuori bilancio. Le diverse opzioni risultanti dalla combinazione dei due profili si caratterizzano per il differente grado di trasparenza, rispondenza alle finalità della normativa, idoneità ad evitare possibili elusioni, coerenza con i criteri di valutazione previsti dal MVU.

Dal complessivo bilanciamento dei costi e dei benefici associati alle diverse opzioni, l'Opzione H2 risulta preferibile. Infatti, seppure a fronte di una non elevata trasparenza, l'opzione di calcolare l'attivo con riferimento al perimetro di consolidamento prudenziale consente di ottenere un aggregato di riferimento rappresentativo rispetto alle finalità regolamentari; la rappresentatività di tale ultimo aggregato non risulterebbe invece significativamente accresciuta dall'inclusione di garanzie e impegni.