

Ignazio Visco, *Governatore della Banca d'Italia*

**Prefazione** al volume di Rainer Masera

“Community banks e banche del territorio: si può colmare lo iato sui due lati dell’Atlantico?”

(Ecra, 2019)

A oltre dieci anni dall’avvio della crisi finanziaria globale si sta completando il vasto processo di riforma della regolamentazione bancaria intrapreso a livello internazionale. Sono stati notevolmente innalzati i requisiti di capitale, in termini sia di quantità sia di qualità, introdotti presidi sulla trasformazione delle scadenze, riviste le procedure di gestione delle crisi con l’obiettivo di ridurre gli oneri per le finanze pubbliche, adottati nuovi strumenti di vigilanza quali gli stress test. In Europa la crisi dei debiti sovrani ha indotto ad affiancare all’unione monetaria un’unione bancaria, benché ancora incompleta.

Si tratta di cambiamenti epocali i cui effetti sui sistemi finanziari e sulle economie reali sono destinati a manifestarsi per un lungo periodo di tempo. È quindi estremamente importante che la valutazione di questi effetti sia aperta all’analisi degli esperti e al pubblico dibattito per apportare correzioni e integrazioni. Il contributo di Rainer Masera si inserisce in questo ambito affrontando la questione delle ripercussioni della regolamentazione sulla struttura di mercato dell’industria bancaria in Europa e negli Stati Uniti.

Le pagine che seguono argomentano, con ricchezza di dati e di riferimenti alla letteratura, in favore del principio di proporzionalità nell’applicazione della regolamentazione bancaria in Europa. In particolare, il modello proposto è quello adottato negli Stati Uniti secondo il quale le banche sono raggruppate in classi e la severità dei vincoli regolamentari è direttamente proporzionale alla dimensione. In questo modo si eviterebbe che gli oneri necessari per adempiere agli obblighi posti dalla normativa (“le diseconomie di compliance a regole sempre più complesse”), molti dei quali hanno la natura di costi fissi, producano un vantaggio, date le economie di scala, per le banche più grandi a scapito di quelle minori.

Il modello degli Stati Uniti non è l’unico possibile per evitare i costi non necessari della regolamentazione, ma la tesi va valutata con attenzione.

La questione fondamentale è quella di mantenere aperti e concorrenziali i mercati bancari, evitare che la regolamentazione introduca barriere all'entrata e all'uscita non giustificate dalle finalità della stabilità finanziaria. Nel testo viene correttamente ricordato come una differenza fondamentale tra gli Stati Uniti e l'Europa, in particolare l'area dell'euro, risieda, oltre che nella natura di Stato federale del primo, anche nella gestione delle crisi delle banche piccole. La generosa copertura offerta dall'assicurazione dei depositi e l'ampia gamma degli strumenti a disposizione delle autorità fanno sì che negli Stati Uniti l'uscita dal mercato delle banche piccole sia un fatto fisiologico e non ponga problemi per la stabilità finanziaria. L'esperienza, seppure ancora limitata, dell'applicazione delle nuove regole adottate in Europa testimonia invece di un sistema che necessita ancora – come abbiamo sottolineato più volte, anche nelle sedi istituzionali – di integrazioni e miglioramenti.

Il completamento dell'Unione bancaria è attualmente in una condizione di stallo, che riflette la contrapposizione tra chi ritiene prioritaria la riduzione dei rischi (che derivano dagli elevati livelli dei debiti sovrani e dei crediti deteriorati) e chi invoca che siano rapidamente creati strumenti di condivisione dei rischi (assicurazione dei depositi comune e *backstop* per l'“ordinata” gestione delle crisi bancarie) con la definizione di una comune rete di sicurezza nell'area dell'euro. Si tratta di una contrapposizione sterile, che riflette più fraintendimenti e scarsa fiducia reciproca che motivazioni solide a favore di una particolare sequenza. Va inoltre osservato con decisione, concordando con quanto scrive Masera, che nel dibattito sul completamento dell'Unione bancaria e la riduzione dei rischi delle banche devono essere presi in considerazione tutti i rischi, non solo un loro sottoinsieme (quale quello connesso ai crediti a imprese e famiglie). Questo riguarda anche, come è stato esaminato a fondo in Banca d'Italia, strumenti contabilizzati come di “livello 2” e “di livello 3”, la cui presenza nei bilanci delle grandi banche europee è ancora molto elevata. Si tratta certamente di attività la cui rischiosità è di difficile valutazione. Poiché vi è evidenza robusta sulla complessità, e a volte opacità, di tali strumenti e sui connessi rischi di illiquidità, un serio confronto sulla riduzione dei rischi bancari non può prescindere dal prestarvi particolare attenzione.

È indubbio altresì che molto occorre ancora fare per garantire che le soluzioni di crisi bancarie abbiano luogo in “modo ordinato, rapido ed efficiente”. Con le riforme regolamentari degli ultimi anni (dalle modifiche interpretative sulla disciplina degli aiuti di Stato all'istituzione

del Meccanismo di risoluzione unico) è stata di fatto eliminata una fase precedente la soluzione delle crisi dedicata all'individuazione dei modi più idonei a evitare l'uscita traumatica di un intermediario dal mercato e preservare il valore dei rapporti creditizi. Questo vale sicuramente per le banche piccole e medie di cui tratta lo studio di Masera. Con il venir meno della possibilità di usare risorse private quali quelle immesse dagli schemi di garanzia dei depositi (possibile con il limitato ricorso a fondi pubblici e solo in casi eccezionali) e in mancanza di soluzioni di mercato rapidamente attuabili, alla dichiarazione di “dissesto o rischio di dissesto” fa immediatamente seguito l'avvio, per le banche di “interesse pubblico”, della risoluzione e, per le altre, la liquidazione, che è molto difficile prevedere “ordinata” e che può comportare costi economici e sociali rilevanti anche quando investe banche minori.

Come nota inoltre Masera, l'approccio *one size fits all* prescelto a livello comunitario comporta la costituzione di riserve di passività (MREL), con l'emissione di strumenti da collocare sul mercato (non al dettaglio), in grado di assorbire le perdite in caso di crisi. Per evidenti motivi (legati questi sì alla scala, oltre che alla diversificazione degli attivi) ne possono derivare oneri più difficili da sostenere per le banche di minori dimensioni. In questo contesto la revisione del quadro normativo dovrebbe mirare a rendere gestibile l'uscita di intermediari dal mercato, anche con l'intervento, in situazioni di crisi, dei fondi di garanzia dei depositi. L'esperienza statunitense in questo campo merita senz'altro di essere considerata con la dovuta attenzione.

Quanto all'uso di risorse pubbliche, è vero che la Commissione europea può autorizzare gli Stati membri a sostenere una procedura di liquidazione anche con l'uso di risorse pubbliche, ma si tratta evidentemente di casi eccezionali, non facilmente generalizzabili e con rischi elevati per quanto riguarda l'orizzonte temporale entro cui intervenire per evitare una soluzione disordinata della crisi (una liquidazione “atomistica”). Come osserva Masera, bisognerebbe rendere le procedure di liquidazione delle banche di minore dimensione (non solo le piccolissime, come previsto dallo schema approvato di recente dalla Commissione) tali da ridurre le perdite di valore, proteggere i creditori al dettaglio e preservare la fornitura di servizi essenziali a livello locale. Infine, nel considerare la possibilità di interventi pubblici (e anche dei fondi di garanzia dei depositi) nella prevenzione e nella soluzione delle crisi vanno distinte con cura le misure volte a favorire soluzioni di mercato ed evitare potenziali pericoli per

la stabilità finanziaria (non limitati, dati anche i rischi di contagio, alle banche di grande dimensione) dagli aiuti di Stato effettivamente distorsivi della concorrenza.

Se le esigenze finanziarie delle imprese medio-grandi, innovative e attive sui mercati internazionali non possono essere soddisfatte solo per il tramite del credito bancario, quest'ultimo continuerà a rappresentare la principale fonte di finanza esterna per le imprese minori. Proprio la fragilità finanziaria di tali imprese ha contribuito ad accrescerne la vulnerabilità nei difficili anni che hanno fatto seguito alla crisi finanziaria globale. Mentre molte di esse ancora stentano a riprendersi, osserviamo oggi la nascita di nuove piccole imprese in grado certamente di competere e crescere. Alla loro domanda di credito e di assistenza finanziaria le banche dovranno rispondere con procedure di valutazione del merito di credito basate su criteri rigorosi, con il contributo degli strumenti resi disponibili dalle nuove tecnologie e tali da compensare le limitazioni che certamente verranno dall'introduzione delle nuove misure regolamentari sul trattamento dei crediti deteriorati.

Infine, la sfida per mantenere aperti alla concorrenza i mercati bancari non riguarda soltanto gli operatori già insediati, ma anche i potenziali entranti portatori di innovazione. Gli intermediari tradizionali, piccoli e grandi, devono confrontarsi con la rivoluzione delle tecnologie digitali che innescano nuove dinamiche competitive dentro e fuori i confini dell'industria bancaria. È un tema importante sollevato nel libro di Masera, con il quale ogni riflessione sulla configurazione del settore bancario dovrà necessariamente confrontarsi.

La digitalizzazione si sta oggi espandendo all'industria finanziaria e ad attività che erano esclusivamente svolte dalle banche. Investendo nell'innovazione, queste ultime dovranno attrezzarsi per mettere e a frutto le risorse che possiedono, le informazioni sulla clientela e la fiducia che deriva proprio dall'essere (bene) regolate e vigilate. Saranno quindi fondamentali la qualità della gestione e la visione degli amministratori, dei grandi gruppi come delle più piccole banche locali – le *community banks* – alle quali Masera dedica, in questo libro, la giusta attenzione.

*Roma, gennaio 2019*