



ASSOLOMBARDA

# Il Credito e finanza per la crescita delle imprese e di

# **CREDITO E FINANZA PER LA CRESCITA DELLE IMPRESE**



ASSOLOMBARDA

Il libro bianco è stato predisposto da Assolombarda, sotto la supervisione scientifica del professor Stefano Caselli (Economia degli Intermediari Finanziari, Università Luigi Bocconi), del professor Luca Erzegovesi (Economia e Management, Università di Trento) e del professor Marcello Messori (School of European Political Economy, LUISS Guido Carli di Roma).

*Per Assolombarda hanno partecipato ai lavori:*

Alessandro Bielli, Francesca Casiraghi, Sara De Faveri, Anna Garavaglia, Valeria Negri, Stefania Rossi, Stefania Saini.

*I tre gruppi di lavoro che hanno contribuito alla redazione del libro bianco sono composti da:*

1 – *Normativa bancaria:* Luca Bianchi, Fabrizio Guelpa, Umberto Piattelli, Ambra Redaelli, Giuseppe Sopranzetti, Gianfranco Torriero.

2 – *Capital Markets Union:* Andrea Crovetto, Emanuela Farris, Federico Favretto, Paola Fico, Paola Garibotti, Claudio Montefiori, Umberto Piattelli, Giovanni Solaroli, Maria Cristina Storchi, Diego Valiante, Sergio Zocchi.

3 – *La finanza al servizio delle imprese:* Giuseppe Acquistapace, Gabriele Barbaresco, Andrea Bianchi, Nicola Buonfiglio, Daniel Cloquet, Renzo Cordero, Luca Gattini, Giancarlo Guazzini, Mauro Iacobuzio, Massimiliano Lagreca, Enrico Moneta, Andrea Muti, Andrea Nuzzi, Lorenzo Pugassi, Ignazio Rocco di Torrepadula, Alessandro Vagnucci, Davide Vellani

*Lo Steering Committee del Progetto è stato coordinato da Renato Carli (CDI S.p.A) e composto da:*

Giano Biagini, Chili S.p.A

Alvise Biffi, Secure Network Srl

Laura Ferrari, Ferrari Giovanni Industria Casearia S.p.A

Carlo Ferro, Stmicroelectronics Srl

Mattia Macellari, C.A.T.A. Informatica Srl

Antonella Mangano, Spezzano Trasporti Srl

Massimiliano Riva, Interlem Srl

Andrea Siano, Argos S.p.A

Lorenzo Vimercati, Meccanica Vimercati Srl

Pubblicato: 22 ottobre 2018

## Indice

<b>Executive Summary</b>	14
<b>Parte 1 – Normativa Bancaria</b>	20
1. Il tema e i compiti del tavolo.	24
2. Normativa e vigilanza bancaria: una mappa concettuale.	25
3. La vigilanza bancaria.	31
4. La gestione delle crisi bancarie.	36
5. L'assicurazione dei depositi e il dilemma riduzione/condivisione dei rischi.	42
6. Il salto di qualità nella rappresentanza dell'Italia presso le istituzioni europee.	50
7. Regole di trasparenza e correttezza nei rapporti banca-impresa.	56
8. Il sistema delle garanzie pubbliche e mutualistiche.	67
9. Considerazioni conclusive.	75
<b>Parte 2 – Capital Markets Union</b>	76
1. Da dove si parte in Italia.	79
2. Le iniziative europee.	87
3. Cosa si sta muovendo in Italia.	93
4. Una nuova classificazione dei potenziali emittenti.	99
5. Possibili innovazioni negli strumenti.	106
6. Possibili innovazioni nell'accesso ai mercati.	112
7. Accesso indiretto ai mercati: i problemi aperti.	119
8. Interventi pubblici e incentivi fiscali.	126
9. Conclusioni.	133

<b>Parte 3 – Finanza a servizio delle imprese</b>	136
1. Gli obiettivi di fondo del lavoro.	139
2. Una catena del valore incompleta e la ricerca di un sistema finanziario pronto per nuove sfide.	144
3. Le proposte del gruppo di lavoro.	148
Box: Le scelte finanziarie delle Pmi di Milano, Lodi, Monza e Brianza	165

# **Normativa Bancaria**

**1**

A cura di  
**Luca Erzegovesi**

### **Abstract**

Nel decennio trascorso dallo scoppio della crisi nel 2008, i regolatori hanno riformato il sistema finanziario globale con l'obiettivo di renderlo più resistente agli *shock* destabilizzanti. Le nuove regole tracciate dal Financial Stability Board e dal Comitato di Basilea hanno interessato, in prima istanza, i gruppi bancari con operatività internazionale. Il progetto di Unione Bancaria Europea ha propagato l'impulso riformatore ai sistemi creditizi nazionali dell'Eurozona. Di quel progetto sono oggi pressoché completati i primi due pilastri (i meccanismi unici di vigilanza e gestione delle crisi bancarie), ma resta incompiuto il terzo (l'assicurazione comune dei depositi).

Questo è lo scenario nel quale il presente lavoro ha esaminato l'impatto della normativa bancaria sull'offerta di finanziamenti alle imprese e la correlata possibilità di conciliare la stabilità degli intermediari con un sostegno vigoroso all'economia. Gli argomenti sono stati articolati in tre ambiti tematici: normativa e vigilanza bancaria, trasparenza e correttezza nei rapporti banca-impresa e sistema delle garanzie.

Nel primo ambito si è trattato i *dossier* che rimangono aperti nel processo di completamento dell'Unione bancaria. Si è condivisa la proposta - avanzata dal Presidente delle Bce Mario Draghi - di accentrare presso una stessa Autorità europea le funzioni di assicurazione dei depositi (terzo pilastro) e di gestione delle crisi bancarie (secondo pilastro), che operi di concerto con le Autorità e i fondi di tutela nazionali. Un organismo così configurato dovrebbe disporre, come la FDIC statunitense, di un robusto supporto finanziario pubblico, nonché di poteri di monitoraggio e intervento precoce. Si potrebbero così rilegittimare gli interventi di

## Parte 1 – Normativa Bancaria

risanamento delle banche con utilizzo congiunto di risorse pubbliche e private. Verrebbe inoltre a ridursi la probabilità di risoluzione e quindi la rilevanza dei requisiti MREL relativi alle passività esposte a *bail-in*. L'enfasi sul cuscinetto di raccolta teso a garantire la "risolvibilità" di una banca di fatto ne complica i processi di *funding* e di erogazione del credito, a fronte di benefici per la stabilità futura tutti da dimostrare.

Rispetto al Meccanismo di Vigilanza Unico, si avverte la necessità di precisare e rafforzare il principio di proporzionalità dei controlli rispetto alle dimensioni e alla complessità degli intermediari. Simili proposte non sono condivise dai Paesi dell'Eurozona che pretendono un percorso di riduzione dei rischi che preceda la loro condivisione. Per superare l'*impasse*, non c'è alternativa a un dialogo franco e costruttivo che porti a concordare dei piani di riduzione dei rischi derivanti da crediti deteriorati ed esposizioni sovrane su orizzonti temporali realistici, in sinergia con programmi ambiziosi volti a superare inefficienze e ritardi strutturali (tempi della giustizia, semplificazione amministrativa, ritardi nei pagamenti). Per ricostruire fiducia e credibilità reciproca nei rapporti con l'Europa è richiesto un gioco di squadra tra istituzioni e *stakeholder* nazionali, sostenuto da eccellenti capacità di analisi e formulazione di proposte.

Il secondo ambito ha riguardato le regole di trasparenza e correttezza da applicare nei rapporti tra banche e imprese. Per prevenire le controversie, prima di adire i procedimenti arbitrali e giudiziali, va costruito un rapporto nel quale banche e imprese interagiscono come partner, non come antagonisti. La relazione deve essere fondata sulla fiducia e sulla messa in campo di competenze adeguate da ambo le parti. A questo fine risultano efficaci i servizi di accompagnamento nell'accesso al credito (come Bancopass di Assolombarda) e le iniziative volte a rafforzare l'*expertise* finanziaria (programmi formativi per CFO di medie imprese, consulenza continuativa per piccole imprese) con un'attenzione particolare verso le imprese in difficoltà.

Infine, il lavoro ha analizzato il Sistema delle garanzie pubbliche e mutualistiche, incardinate rispettivamente sul Fondo centrale di garanzia per le Pmi e sui confidi.

Si auspica una riorganizzazione del sistema dei confidi che porti all'affermazione di nuovi modelli di business, con aiuti pubblici che premiano la qualità e l'innovazione dei servizi e il trasferimento dei benefici all'impresa. Per questi scopi, e per diversificare adeguatamente i rischi, occorre promuovere confidi di dimensioni adeguate mediante processi di aggregazione, come è avvenuto in Lombardia per Confidi Systema!.

Il Fondo centrale di garanzia, oggetto di una recente riforma delle procedure di accesso, rappresenta il principale strumento di sostegno generalizzato al finanziamento delle Pmi. Si ritiene opportuno ampliare alle *mid-corporate* la platea delle imprese ammesse alla garanzia pubblica.

## **1. Il tema e i compiti del tavolo.**

La normativa bancaria ha un impatto sull'economia reale. In particolare, lo sviluppo degli impieghi bancari è condizionato al rispetto di requisiti patrimoniali dettati dalle regole di Vigilanza bancaria. Se da un lato questi presidi rafforzano la stabilità del sistema, dall'altro possono impattare sull'offerta di credito alle imprese e alle famiglie, rendendola più limitata e instabile. Il ridimensionamento dell'intermediazione bancaria prodotto da requisiti prudenziali più severi dovrebbe essere compensato dallo sviluppo di nuovi circuiti basati sui mercati dei capitali, secondo il disegno della *Capital Markets Union*. Si possono tuttavia determinare in questo passaggio dei vuoti di offerta di finanziamenti alle imprese, specie per i settori e le classi dimensionali che non hanno accesso a tali mercati.

Da queste chiavi di lettura sono derivati i compiti assegnati al tavolo di lavoro:

- analizzare i meccanismi di impatto della normativa bancaria sull'offerta di finanziamenti dal punto di vista di tutti i soggetti interessati (regolatori, banche, imprese);
- colmare la distanza tra regolatori e regolati, per facilitare la ricerca di soluzioni per conciliare stabilità finanziaria e finanziamento dell'economia in maniera virtuosa.

## **2. Normativa e vigilanza bancaria: una mappa concettuale.**

### **2.1 L'articolazione della vigilanza per funzioni.**

Il sistema di regolamentazione e vigilanza dell'intermediazione finanziaria può essere articolato *per mercati* (bancario, finanziario/mobiliare, assicurativo/previdenziale) e *per funzioni*.

Tra le funzioni, la più importante per la nostra analisi è quella di vigilanza prudenziale distinta in microprudenziale, tesa ad assicurare le condizioni di stabilità ed efficienza dei singoli intermediari, e macroprudenziale, orientata al monitoraggio e alla prevenzione dei rischi a livello di sistema. Se la vigilanza punta a ridurre la probabilità di dissesti bancari, la gestione delle crisi interviene al loro verificarsi per assorbirne gli impatti in maniera ordinata, ripartendone i costi tra gli investitori privati, il sistema bancario e la finanza pubblica. Vigilanza e gestione delle crisi sono strettamente legate alla funzione di assicurazione dei depositi bancari, con la quale concorrono a preservare la fiducia nel valore della moneta e nella continuità operativa del sistema dei pagamenti.

A seguito degli scandali che nei primi anni duemila e dopo il 2008 hanno coinvolto banche e società quotate, è cresciuta l'attenzione per la vigilanza sulle condotte degli intermediari che mira ad assicurare la legalità, la trasparenza e la correttezza dei comportamenti. Questa funzione comprende principalmente i controlli sulla trasparenza bancaria, sulla prestazione dei servizi di investimento, sulla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Banche e mercati finanziari sono sottoposti anche alla regolamentazione della concorrenza e del mercato, affidata a organismi con competenze generali (la Direzione Concorrenza della Commissione europea e, a livello nazionale, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato). In quest'ambito rientra la funzione di tutela del cliente, che si colloca pertanto in un'intersezione tra regolazione della concorrenza e delle buone condotte.

La vigilanza risulta interconnessa con la politica monetaria. Un sistema bancario mal vigilato e quindi fragile può ostacolare l'attuazione di politiche monetarie restrittive. D'altro canto una vigilanza troppo stringente può frenare lo sviluppo del credito, nel momento in cui questo è vincolato dalla dotazione di capitale. Le politiche monetarie non convenzionali attuate dopo la crisi finanziaria globale del 2008 hanno contribuito indirettamente, ma in modo determinante, a sostenere la stabilità del sistema bancario.

### **2.2 Il sistema dei regolatori/supervisor e la filiera di produzione normativa.**

Le zone di una mappa ideale tracciata lungo gli assi delle funzioni di vigilanza e dei mercati sono presidiate da una molteplicità di organi politici e amministrativi all'interno di un'architettura sovranazionale. I centri propulsori dei grandi disegni di riforma e armonizzazione normativa a livello globale sono il G20, il *Financial Stability Board* e i Comitati di Basilea presso la Banca dei regolamenti internazionali. In quelle sedi si producono documenti di indirizzo e di *soft law*, che sono poi adottati nelle varie giurisdizioni. Tra questi, spiccano per importanza gli Accordi sul capitale approvati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

#### **→ Breve storia degli accordi sul capitale del Comitato di Basilea**

Il primo Accordo di Basilea (1988) introduce un sistema di requisiti patrimoniali minimi obbligatori, con il fine diretto di ridurre la probabilità di dissesto delle banche e così rafforzare la stabilità del sistema. Il fine sostanziale era tuttavia quello di disciplinare la concorrenza sul mercato bancario internazionale frenando lo sviluppo dell'operatività nelle giurisdizioni nazionali più permissive. Col primo accordo sul capitale, si afferma una metodologia di misurazione

delle esposizioni basata sulle attività ponderate per il rischio (*risk weighted assets*, RWA) e su coefficienti minimi obbligatori di capitale ad esse riferite, sintetizzati nel *Cooke ratio* dell'8%.

Con Basilea II (2004), si introduce una misurazione più selettiva degli RWA per consentire una maggior leva rispetto al capitale disponibile, condizionata alla qualità del *risk management*. Su pressione delle maggior banche internazionali, i regolatori accettano di calibrare e mediamente ridurre gli assorbimenti sugli attivi di migliore qualità in funzione dei rating delle Agenzie e ai "modelli interni" di stima dei rischi, tenendo fermo il requisito dell'8%, consentendo però di innalzarlo in casi specifici nell'ambito della supervisione prudenziale.

Basilea III (2010) è la risposta alla crisi finanziaria globale del 2007-2008, nella quale si palesano le falle dei sistemi di misurazione dei rischi e la scarsa efficacia del cuscinetto di capitale detenuto rispetto all'assorbimento delle perdite. Il nuovo accordo impone di aumentare la dotazione di capitale proprio di migliore qualità (*common equity*) e aggiunge al requisito base dell'8% una stratificazione di *buffer* macroprudenziali<sup>1</sup>, oltre a confermare il potere di prescrivere requisiti aggiuntivi caso per caso. Si introducono inoltre i requisiti di *leverage ratio* (riferito agli attivi non ponderati per il rischio) e di *liquidity ratio* (per rafforzare il cuscinetto di attività prontamente liquidabili e la provvista stabile).

Recentemente i paesi membri del Comitato hanno raggiunto un accordo per finalizzare Basilea III (dicembre 2017), conciliando le divergenze tra gli Stati Uniti, che puntavano a superare l'approccio *risk based*, e l'Unione Europea, che intendeva mantenerlo.

1 - Si fa riferimento al *Capital conservation buffer*, al *Counter-cyclical buffer* e al *buffer aggiuntivo richiesto alle istituzioni di importanza sistemica globale (G-SII) o nazionale (O-SII)*.

## Parte 1 – Normativa Bancaria

L'Italia fa parte di una giurisdizione sovranazionale, l'Unione Europea, nella quale gli accordi internazionali sono tradotti in norme di primo livello nelle forme della direttiva (da recepire in leggi nazionali) e del regolamento (direttamente applicabile negli stati membri). Nel processo legislativo dell'Unione Europea, Parlamento e Consiglio approvano i testi legislativi proposti della Commissione, che possono essere emendati con un processo di revisione concordata ("trilogo").

Le norme UE di secondo livello in materia bancaria coinvolgono un'Autorità amministrativa di settore, l'EBA (*European Banking Authority*, istituita col regolamento UE 1093/2010) che in forza di deleghe conferite nelle direttive e nei regolamenti emana norme tecniche di regolamentazione (*Regulatory Technical Standards*, RTS) e di esecuzione (*Implementing Technical Standards*, ITS). Direttive, regolamenti e norme tecniche costituiscono il *Single Rulebook* dell'UE in materia bancaria, ulteriormente arricchito da vari strumenti di interpretazione e indirizzo attuativo prodotti dall'EBA, nella forma di orientamenti (*guidelines*), raccomandazioni, rapporti, risposte a interpellanti (Q&A), metodologie di *stress test*. Come si avrà modo di esemplificare, tali strumenti di *soft law* dovrebbero limitarsi ad attuare tecnicamente le norme di primo livello, ma nella pratica possono assumere una valenza politica, in quanto indicano le modalità concrete con le quali sono conciliati gli interessi divergenti dei Paesi membri. Per quanto qualificata come "*Supervisory Authority*" l'EBA è principalmente un centro di produzione normativa. Si è inteso così superare lo stadio di armonizzazione minima perseguito dalle prime direttive in materia bancaria realizzando un effettivo *level playing field* per le banche dei diversi Stati membri.

La normativa bancaria europea ha tolto spazio alle competenze normative del nostro Parlamento e della Banca d'Italia. Le direttive e i regolamenti UE prevedono delle circoscritte discrezionalità nazionali che sono rimesse alle norme di recepimento o alle disposizioni di Vigilanza nazionali.

Il sistema di produzione normativa risulta così complesso e policoncentrico.

### **2.3 Il progetto di Unione Bancaria Europea.**

Nel perimetro dell'UE, si è realizzata un'integrazione più stretta tra i paesi dell'Eurosistema, che nel 2012 hanno dato vita all'Unione bancaria europea. Tale progetto nacque con elevate aspettative, in risposta alle crisi del debito sovrano esplose nei due anni precedenti, che coinvolsero anche l'Italia nel novembre del 2011. La Banca centrale europea dovette rispondere al rischio di una rottura della moneta unica con politiche monetarie non convenzionali. L'impegno proclamato da Mario Draghi nel giugno 2012 – *“We will do whatever it takes to preserve the euro”* – segna l'eccezionalità di quel periodo. In contropartita del massiccio impegno della Bce a sostegno del mercato dei titoli di Stato (con il programma di acquisti sul mercato secondario *Outright Monetary Transactions* (OMT) detto anche piano anti spread o salva Euro e il successivo *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) o piano di acquisti di titoli pubblici più noto con il termine Quantitative easing (Qe) dal 2015) e della provvista bancaria (con il rifinanziamento a lungo termine *Targeted Long Term Refinancing Operation* (TLTRO) a tassi minimi o negativi), i paesi membri dell'Eurozona accettarono di essere sottoposti a una Vigilanza unica dei sistemi bancari e a un sistema comune di gestione delle crisi. Sul fondamento di questi meccanismi condivisi di prevenzione e gestione dei rischi, dovevano maturare le condizioni per un sistema unico di assicurazione dei depositi che avrebbe realizzato un'unione monetaria compiuta.

Il progetto di *Banking Union* si regge pertanto su tre pilastri:  
 1 – il Meccanismo unico di vigilanza bancaria (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) operante sotto la responsabilità della Banca centrale europea nel quadro normativo definito dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, così come tra-

## Parte 1 – Normativa Bancaria

dotta nella direttiva 2013/36/UE Crd IV (*Capital Requirements Directive*) e nel regolamento 575/2013 Crr (*Capital Requirements Regulation*) e nelle disposizioni attuative e linee guida dell’Autorità bancaria europea (Eba) e dei supervisori (Bce e Banca d’Italia);

2 – il Meccanismo unico di risoluzione (*Single Resolution Mechanism, Srm*) posto sotto la responsabilità del *Single Resolution Board (SRB)* con competenza nella gestione delle crisi bancarie ai sensi della direttiva 2014/59/UE nota come *Brrd (Bank Recovery and Resolution Directive)* con la disponibilità di risorse di seconda linea a supporto dei fondi nazionali accentrati presso il *Single Resolution Fund (Srf)*;

3 – il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*), oggetto di una proposta formulata dalla Commissione nel novembre 2015<sup>2</sup>, che punta a integrare e a supportare i sistemi di garanzia nazionali (*National deposit guarantee schemes, DGS*) già sottoposti ad armonizzazione normativa mediante la Direttiva 2014/49/EU.

I primi due pilastri sono ormai operativi. Il percorso di attuazione del terzo sta incontrando i maggiori ostacoli: le tappe prospettate nella proposta del 2015 (riassicurazione, coassicurazione e infine assicurazione piena a livello europeo) sono state riscadenziate o sospese. L’architettura complessiva della *Banking Union* è peraltro oggetto di un ripensamento nel dibattito ancora aperto sul futuro dell’Unione economica e monetaria, nel quale gli Stati membri sono alla ricerca di un difficile accordo sulle istanze contrapposte di riduzione e di condivisione dei rischi finanziari.

2 – [https://ec.europa.eu/info/publications/commission-proposal-european-deposit-insurance-scheme-edis\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/commission-proposal-european-deposit-insurance-scheme-edis_it)

### 3. La vigilanza bancaria.

#### 3.1 I requisiti patrimoniali minimi e l'accordo del dicembre 2017.

Introdotti dall'Accordi di Basilea del 1988, i requisiti patrimoniali minimi obbligatori per il rischio di credito producono un impatto diretto e pervasivo sull'offerta di finanziamenti all'economia reale. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha approvato il 7 dicembre 2017 un importante accordo sulla finalizzazione delle riforme post-crisi di Basilea III. Le nuove regole, che dovranno essere recepite nelle varie giurisdizioni, entreranno in vigore dal gennaio 2022. L'accordo dà al mercato delle certezze sul quadro di regolamentazione prudenziale su un orizzonte di lungo termine. Una volta a regime (nel 2029) contribuirà a ridurre la variabilità dei requisiti patrimoniali tra giurisdizioni e tra gruppi bancari, scoraggiando l'uso aggressivo e opportunistico degli approcci più sofisticati per fini di *capital saving*.

La novità più rilevante, che ha richiesto un sofferto negoziato tra USA (favorevoli) e Francia, Germania, Olanda, paesi scandinavi e Giappone (contrari), riguarda il cosiddetto *output floor* applicato alle banche autorizzate all'uso dei sistemi di rating interni. Tale dispositivo limita la riduzione ammessa dei requisiti di capitale rispetto ai coefficienti regolamentari del metodo standardizzato. Il limite sarà introdotto dal 2022 nella misura ridotta del 50% e con incrementi progressivi salirà al 72,5% nel 2029.

Sulle banche che adottano il metodo standardizzato, l'impatto sarà meno intenso e tendenzialmente favorevole, con una riduzione dei *risk weight* applicati a importanti classi di esposizioni, come quelle *corporate* della classe base di rischio BBB, dove il *risk-weight* è ridotto da 100% a 75%. Il credito *corporate* non deteriorato privo di rating resta ponderato al 100%, ma se concesso a Pmi il coefficiente scende all'85%. Resta la ponderazione al 75% per le imprese *retail*.

- Nell'Unione Europea, gli abbattimenti per le Pmi e le imprese *retail* saranno rafforzati dal c.d. *Sme supporting factor* già oggi previsto, che sarà esteso dalle modifiche del Crr in fase di implementazione a importi fino a 5 milioni di euro per impresa.

L'accordo del dicembre 2017 ha fugato i timori di una rottura del quadro globale di vigilanza bancaria costruito sull'accordo di Basilea del 1988. Gli Stati Uniti dopo la crisi del 2008 hanno maturato una visione critica nei confronti dell'approccio *risk based* di Basilea II. La revisione regolamentare avviata negli USA sotto l'Amministrazione Trump punta inoltre a graduare il peso della regolamentazione in funzione delle dimensioni e della complessità dei modelli di business, col fine esplicito di difendere il modello tradizionale delle *community banks* locali e i gruppi bancari di medie dimensioni, altrimenti destinati a soccombere nel confronto con gruppi più grandi e capaci di assorbire su un volume di affari maggiore i costi di *compliance* normativa.

Di contro, i regolatori europei hanno confermato la preferenza per l'approccio *risk based* e per i sistemi di rating interni. Per contrastare il possibile uso opportunistico dei rating interni, la Vigilanza Bce ha deciso di rafforzare le proprie competenze di *auditing* dei modelli, varando all'inizio del 2017 il progetto TRIM<sup>3</sup> (*Targeted review of internal models*). La posizione europea si giustifica per il maggior peso dell'intermediazione creditizia rispetto ai mercati dei capitali, che determina un maggior impatto dei nuovi *output floor*.

A livello di ricadute sul credito alle imprese, gli *output floor* non dovrebbero costituire un disincentivo all'impiego dei sistemi di rating interno. Infatti, i nuovi limiti regolamentari ridurranno i relativi benefici da minor assorbimento di capitale, lasciando però intatti i vantaggi conseguenti alla più accurata e trasparente classificazione del rischio di credito che tali sistemi consentono.

L'altro carattere distintivo della regolamentazione bancaria

3 – Ecb, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/trim.en.html>

europea rispetto a quella statunitense è dato dall'unitarietà del *corpus* normativo costituito da direttive e regolamenti comunitari (Crd IV e Crr) e dalla normativa secondaria dell'Eba e della Bce. Pur essendo previsti una differenziazione nelle norme della Crd soggette a recepimento nazionale e un principio di proporzionalità, sul piano concettuale (e spesso anche su quello pratico) si rileva una minor differenziazione dei regimi e degli adempimenti regolamentari in funzione delle dimensioni e della complessità gestionale delle banche. Tuttavia anche in Europa, come negli Stati Uniti, si percepiscono sintomi di disagio verso la pressione regolamentare eccessiva a carico delle banche di dimensioni piccole e medie, che nuocerebbe alla "biodiversità" dei sistemi bancari.

### **3.2 La supervisione prudenziale e la calibrazione discrezionale dei requisiti di capitale.**

Gli obblighi prudenziali che le banche devono rispettare non finiscono con i requisiti obbligatori di capitale (*Pillar 1* di Basilea II): si prevede in aggiunta una funzione di supervisione prudenziale (*Pillar 2*) sull'adeguatezza patrimoniale di ogni singolo intermediario, affidata alle Autorità di vigilanza. La Vigilanza Bce è competente per le istituzioni significative, che superano i 30 miliardi di euro di attività o altre soglie di rilevanza. Le cosiddette *less significant institutions* (LSI) sono vigilate dalla Banca d'Italia.

La supervisione prudenziale si esplica in due tipi di attività.

L'attività ricorrente, che interessa tutte le banche, è imperniata sul *Supervisory Review and Evaluation Process* (Srep), che consiste nella revisione annuale dei processi di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale e del rischio di liquidità svolti dalle banche nei resoconti *Internal Capital Adequacy Assessment Process* (ICAAP) e *Internal Liquidity Adequacy Assessment Process* (ILAAP).

Le attività non ricorrenti, svolte nei confronti di gruppi di banche o di singoli istituti, sono riconducibili alle campagne di *comprehensive assessment*. Queste comprendono l'*Asset Quality*

*Review (AQR)*, volta a verificare la corretta valutazione delle esposizioni creditizie, e gli esercizi di *stress test*. Lo *stress test*, sperimentato per la prima volta nel 2009, è una prova di resistenza delle condizioni di solvibilità a scenari avversi. Attualmente è svolto in due modalità: l'*Eba EU-wide stress test* riguarda un numero ridotto di banche significative (37 nel 2016) ed è coordinato dall'Eba in collaborazione con la Bce; l'*SSM Srep stress test* riguarda un maggior numero di banche significative (56 nel 2016) ed è coordinato dalla Bce. L'esito dello *stress test* può evidenziare un rischio potenziale di sottocapitalizzazione al ricorrere di circostanze avverse, al quale consegue la richiesta un piano di riequilibrio. Rientrano nelle attività non ricorrenti anche i tradizionali *controlli ispettivi*, effettuati su banche significative e non.

La valutazione Srep e gli *stress test* conducono a specificare dei requisiti patrimoniali aggiuntivi. A far tempo dallo Srep 2016 si è deciso di suddividere questa indicazione sul requisito di capitale aggiuntivo in due componenti:

- il *Pillar 2 Requirement (P2R)*, che è un requisito vincolante imposto dai supervisori per fronteggiare rischi non adeguatamente coperti dal capitale minimo obbligatorio;
- la *Pillar 2 Guidance (P2G)*, che rappresenta un'indicazione non vincolante riguardo al capitale eccedente i requisiti minimi di Pillar 1 e 2 di cui la banca dovrebbe disporre per fronteggiare gli scenari avversi stilizzati nell'esercizio di *stress test*.

L'impianto di supervisione prudenziale così configurato può produrre due tipi di effetti indesiderati:

- il primo è l'incertezza sui fabbisogni di capitale della banca, che può determinare l'instabilità del valore di Borsa dell'*equity* della banca stessa, fortemente influenzato dalla percezione di un rischio latente di sottocapitalizzazione;
- il secondo è l'appesantimento dei costi per le attività interne e di interlocuzione con le Autorità di vigilanza richieste dai vari processi; tale componente grava maggiormente, in termini di incidenza, sulle banche di medie dimensioni sottoposte alla

vigilanza della Bce; lo sforzo assiduo e intenso sulle attività in questione deriva dalla presenza stabile di un *team* dell'organo di supervisione presso la banca, oltre che dalla necessità di produrre numerosi documenti ed esercizi di valutazione (*recovery plan, profitability exercise, deep dive, strategic plan, scenario analysis, ad hoc stress test*) che impegnano stabilmente un nucleo consistente di personale della banca.

Nel nostro Paese, a far tempo dal 2014, il nuovo regime di supervisione ha contribuito a far emergere un numero significativo di casi di carenza di capitale. Questi sono stati affrontati con percorsi variegati, a volte conclusi con aggregazioni assistite da risorse del Fondo interbancario o dello Stato. Ne è conseguita una concentrazione dell'offerta bancaria, ulteriormente spinta dalle leggi di riforma delle banche popolari e delle banche di credito cooperativo. Si tratta di una conseguenza voluta in funzione di un consolidamento del sistema. Creare un *habitat* dove si affermino pochi gruppi bancari transnazionali, forti strategicamente e capaci di competere sui mercati finanziari globali, è la priorità dichiarata dei regolatori europei.

Occorre però vigilare sull'impatto che le politiche ispirate a questa visione producono sul resto del sistema bancario. I modelli di business bancari dovranno evolvere in ogni caso in risposta alle sfide delle tecnologie digitali, ma questo non implica l'accettazione di un unico modello oligopolistico che potrebbe lasciare scoperti i segmenti di domanda delle micro e piccole imprese.

## 4. La gestione delle crisi bancarie.

### 4.1 Le azioni internazionali contro il “rischio Lehman” e la risoluzione con *bail-in*.

Nel processo di riforma post crisi del quadro di vigilanza internazionale, si sono attuate azioni specifiche per assicurare la cosiddetta *risolvibilità* delle crisi di banche di rilevanza sistemica globale (G-SIB), al fine di evitare nuovi casi Lehman di default bancari con effetti destabilizzanti che costringerebbero a massicci interventi di salvataggio a carico degli Stati.

Nella nuova filosofia di gestione delle crisi bancarie sistemiche, il deficit patrimoniale che emerge in una banca in dissesto deve essere ripianato dai creditori della banca stessa mediante *bail-in*, attuato mediante la riduzione del debito della banca o la sua conversione in capitale, limitando la protezione pubblica ai depositi assicurati. Il *bail-in* rende possibile una ristrutturazione rapida, analoga al Chapter 11 del diritto fallimentare USA, con lo scopo principale di preservare il valore dell’attivo dell’intermediario in crisi rispetto allo scenario di liquidazione. Nel caso del dissesto di una banca sistemica, è importante che le risorse attivabili mediante *bail-in* siano sufficienti non soltanto a coprire le perdite, ma anche a ricapitalizzare l’istituto, del quale deve essere assicurata la continuità operativa.

### 4.2 I requisiti Tlac e Mrel sulla dotazione di strumenti esposti a *bail-in*.

Condizione per la risolvibilità mediante *bail-in* è la presenza nel passivo delle banche di passività “disponibili” ad assorbire le perdite. Su queste premesse, G-20 e Financial Stability Board hanno deciso nel 2010 di introdurre i requisiti Tlac (*Total Loss Absorbing Capital*) per le banche G-SIB. Rientrano nella massa Tlac, in aggiunta al capitale regolamentare (CET1, AT1 e T2), forme di debito

formalmente senior, ma subordinate al resto del debito non assicurato, e pertanto idonee ad essere colpite dal *bail-in* senza rischi di ricorso da parte dei creditori.

Tra le giurisdizioni aderenti all'FSB, l'Unione Europea si è distinta per aver introdotto con la *Bank Recovery and Resolution Directive* (Brrd) un meccanismo di gestione delle crisi bancarie di generale applicazione, nel quale la risoluzione non è riservata agli istituti di rilevanza sistemica globale. Di conseguenza, è previsto un requisito minimo di passività soggette a *bail-in*, denominato Mrel (*Minimum Requirement of Eligible Liabilities*) per tutte le tipologie di banche. Il requisito Mrel si affianca al Tlac: quest'ultimo è un obbligo di *Pillar 1* che si applica soltanto alle banche di rilevanza sistemica globale; il Mrel è invece un requisito di *Pillar 2* per il quale la normativa non fissa dei livelli minimi obbligatori, delegandone la calibrazione caso per caso all'Autorità di risoluzione competente (*Single Resolution Board* o Autorità nazionale) in conformità con i principi stabiliti dall'Eba.

- Il quadro normativo europeo si assesterà entro il 2018 con modifiche alla Brrd attualmente in discussione nel “trilogo” Ue. Per semplicità possiamo affermare che le banche sistemiche saranno soggette ai requisiti internazionali Tlac, probabilmente maggiorati, mentre le altre banche dovranno rispettare requisiti Mrel calibrati caso per caso. La Brrd prevede un limite di applicazione del *bail-in* prima dell'attivazione dei Fondi di risoluzione pari all'8% del totale passività e mezzi propri della banca (corrispondente all'attivo non ponderato). Tale soglia parrebbe prefigurare un requisito autonomo mediamente superiore ai requisiti Tlac, pari al 18% delle attività ponderate per il rischio e al 6,75% delle attività non ponderate come conteggiate ai fini del *leverage ratio*. Il Parlamento europeo si è espresso nel giugno 2018 contro il mantenimento di tale eventuale maggiorazione rispetto ai requisiti Tlac.

Altre giurisdizioni sono state molto più caute nel recepire l'istituto del *bail-in*, tant'è che a metà 2017 circa metà dei paesi aderenti all'FSB non lo avevano ancora introdotto nella loro regolamentazione<sup>4</sup>. Nella stessa Eurozona i poteri in questione, per quanto normati, non sono mai stati utilizzati per aggredire il debito non subordinato delle banche in dissesto. I pochi casi in cui ciò è avvenuto (a Cipro, in Grecia, in Portogallo, in Danimarca e in Olanda), sono precedenti alla Brrd e hanno rappresentato soluzioni *ad hoc* per dissesti di proporzioni limitate o interessati da altre criticità.

### 4.3 Possibili ostacoli all'applicazione dei requisiti Mrel.

Quanto detto in precedenza vale nel presupposto che le banche "risolvibili" costituiscano un cuscinetto di passività Mrel assorbito da investitori professionali e che il meccanismo di risoluzione appoggiato su di esso funzioni in modo fluido e ordinato. Ci sono tuttavia delle criticità che rimangono aperte.

In particolare, rimane esposto a *bail in* uno stock pregresso di obbligazioni bancarie collocate presso clientela al dettaglio. Nei primi anni di applicazione dei requisiti Mrel, molte banche italiane (specie quelle di medie dimensioni) potranno rispettarli soltanto conteggiando questi vecchi bond senior nel relativo aggregato<sup>5</sup>. Si ripresenta pertanto lo spinoso problema dell'effetto retroattivo del rischio risoluzione che tanto clamore ha sollevato nel caso del *burden sharing* delle obbligazioni subordinate emesse prima dell'emanazione della Brrd da parte delle "quattro banche" risolte nel novembre 2015.

4 – V. rapporto dell'FSB del luglio 2017, <http://www.fsb.org/2017/07/implementation-and-effects-of-the-g20-financial-regulatory-reforms-third-annual-report/>.

5 – Così afferma Enria (Eba) in un intervento del novembre 2017, <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/2047602/Andrea+Enria+Speech+at+Finest+Winter+Workshop%2C%20Universita+Cattolica+Del+Sacro+Cuor+Milan.pdf>.

→ La criticità prospettata viene menzionata nella proposta di modifica della Brrd approvata dal consiglio Ecofin il 25 maggio 2018, dove tuttavia ci si limita a raccomandare alla banca di affrontare questo possibile ostacolo alla risoluzione. Con riferimento allo stesso problema, l'Abi aveva presentato nel giugno 2017 delle proposte di emendamento che prevedono un periodo transitorio di quattro anni nel quale il requisito Mrel possa essere coperto con obbligazioni senior non provviste della prevista clausola di subordinazione emesse prima del 1° gennaio 2016. Si avrebbe così modo di attendere i naturali tempi di sviluppo della domanda di mercato per la nuova tipologia di *bond*. Questa soluzione comporta peraltro il mantenimento nella massa esposta a *bail in* di obbligazioni collocate sul *retail*. Al fine di tutelare la clientela dal rischio sopraggiunto con la Brrd, Abi ha chiesto la possibilità di esentare dalla risoluzione le obbligazioni bancarie senior (del vecchio tipo) in mano a investitori privati fino ad un importo di 100.000 euro. Tale tutela potrà essere nel caso attivata nel momento in cui sarà disponibile un *buffer* di nuovi titoli esplicitamente subordinati rispetto alle obbligazioni ordinarie (*senior unpreferred bond*).

La normativa europea sulle crisi bancarie si pone il duplice obiettivo di rendere credibile la gestione dei dissesti bancari preservando la stabilità sistemica e nel contempo di ridurre al minimo la necessità di usare soldi pubblici. Per rendere compatibili tra loro i due obiettivi, sarebbe stato opportuno stabilire un adeguato periodo di transizione, identificare con precisione le passività bancarie chiamate a sopportare le perdite e prevedere ulteriori fonti di finanziamento, da parte del settore bancario e del settore pubblico, nel caso in cui il sacrificio di azionisti e creditori rischiasse

## Parte 1 – Normativa Bancaria

di accrescere l'instabilità sistemica, anziché di proteggerla.

In realtà, la Brrd prevede virtualmente tre canali di finanziamento della Risoluzione, dei quali solo il bail-in è operante in Europa e nell'Unione Bancaria; il secondo (Fondo Unico di Risoluzione) è solo parzialmente costruito e l'accesso alle sue risorse è possibile soltanto a condizioni molto stringenti e difficili da realizzare (nella risoluzione delle "quattro banche" si è attinto al Fondo di risoluzione nazionale alimentato dalle sole banche italiane); il terzo (*back-stop* pubblico), necessario per integrare le risorse del fondo in caso d'insufficienza della dotazione finanziaria, manca del tutto.

La scelta attuata in Europa rivela l'intenzione prioritaria di contenere la spesa pubblica per salvataggi bancari. L'attuazione pratica di questo intento ha incontrato ostacoli formidabili. Lo strumento del *burden sharing* a carico degli azionisti e degli obbligazionisti subordinati è stato utilizzato in forma drastica nella risoluzione delle quattro banche nel novembre 2015, ma i suoi effetti sono stati attenuati dalle misure di ristoro a carico del Fondo di tutela dei depositi. Analoghe forme di protezione dei piccoli investitori non qualificati hanno agito nei casi delle banche popolari venete e, in forma diversa e più ampia, in quello del Monte dei Paschi di Siena, nel quale è intervenuto lo Stato. Il Governo attuale intende costituire un Fondo per risarcire anche gli azionisti delle banche liquidate nel caso in cui abbiano subito pratiche di vendita scorrette. Sempre in Mps si è fatto ricorso (primo caso in Europa) alla ricapitalizzazione precauzionale con fondi pubblici senza *bail-in* delle obbligazioni non subordinate, superando i numerosi paletti posti dalla Brrd all'impiego di tale rimedio.

Pur restando valida la preoccupazione di evitare *bail-out* indiscriminati con denaro del contribuente, si è dimostrato che la strada del *bail-in* è pressoché impraticabile nei confronti dei debiti non subordinati, e anche delle obbligazioni subordinate piazzate presso investitori inconsapevoli. Lo stesso *bail-in*, pensato come argine alla spesa pubblica per salvataggi bancari, è diventato nei fatti un ostacolo alla soluzione delle crisi: ne ha

complicato la gestione, e alla fine non si sono evitati i costi per lo Stato e per il sistema.

Per rendere più efficaci le azioni correttive che si possono intraprendere prima che una banca sia dichiarata a rischio di dissesto, si può ricorrere alla ricapitalizzazione mediante *liability management* volontario, come nel caso dell'aumento di capitale Carige dell'ottobre 2017, che è stato in parte alimentato dalla conversione a sconto in obbligazioni senior o in azioni approvata nelle assemblee degli obbligazionisti subordinati.

Occorre soprattutto rilegittimare gli interventi preventivi dei Fondi di tutela dei depositi e di altri veicoli di sistema, superando l'art. 32(4d) della Brrd che le considera come forme di sostegno pubblico straordinario che fanno scattare la condizione di "dissesto o rischio di dissesto" e il *burden sharing*.

## 5. L'assicurazione dei depositi e il dilemma riduzione/condivisione dei rischi.

### 5.1 Il Sistema unico di assicurazione dei depositi.

Con riferimento al completamento dell'Unione bancaria le due tappe ancora da completare sono:

- il terzo pilastro, dato dal sistema unico di garanzia dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme – Edis*);
- un supporto finanziario di ultima istanza (*backstop*) per aumentare la credibilità del Fondo Unico di Risoluzione europeo.

Con riferimento alla configurazione del sistema unico di assicurazione dei depositi, l'ambizioso disegno originario è stato ridimensionato e attualmente si ragiona su una soluzione pragmatica che configura un *network* di sistemi nazionali, supportato da un meccanismo di fornitura di liquidità in caso di esaurimento delle rispettive risorse. Anche in questo caso la liquidità potrebbe essere offerta da una linea di credito del Meccanismo Europeo di Stabilità analogamente a quanto ipotizzato a sostegno del Fondo Unico di Risoluzione europeo.

La realizzazione dell'Edis, per quanto in forma ridotta, viene comunque subordinata ad una velocizzazione del processo di riduzione dei rischi (inclusa un'ulteriore riduzione dello stock di crediti deteriorati). Il tema dell'Edis non viene invece esplicitamente collegato alla riduzione del portafoglio di titoli sovrani detenuti dalle banche al fine di recidere il meccanismo di trasmissione dal rischio sovrano al rischio bancario o viceversa. Tale tema rimane comunque sullo sfondo.

Nel dicembre 2018 il Consiglio europeo dovrebbe riesaminare i progressi realizzati finora potrebbe decidere misure specifiche da adottare. In un intervento del maggio 2018<sup>6</sup>, il Presidente della Bce Draghi ha prospettato un meccanismo di protezione del sistema bancario dell'eurozona basato su un'Autorità che riuni-

6 – <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180511.en.html>

sce le competenze di gestione delle crisi e di assicurazione dei depositi, ed è rafforzata dal sostegno finanziario straordinario dello Stato (*fiscal backstop*).

Nell'attuale contesto di relazioni problematiche tra Stati membri, il futuro dell'Unione economica, monetaria e bancaria resta avvolto da incertezza. Questo non deve però indurre a dimenticare le ragioni del progetto originario e lo sforzo importante sopportato per attuarlo, almeno in parte, con le iniziative per la riduzione dei rischi già intraprese, che sono qui di seguito riassunte.

## **5.2 Piani d'azione e linee guida per la riduzione dei crediti deteriorati.**

Sul tema della riduzione delle esposizioni in crediti deteriorati si registra una netta divergenza di valutazione tra le Autorità europee, da un lato, e le rappresentanze delle banche italiane, in sintonia con l'Autorità di vigilanza nazionale, dall'altro. Dalla *ECB Supervision* si preme per ridurre l'*NPL ratio* lordo (crediti deteriorati lordi su totale crediti). A ciò consegue la prescrizione di una cura energica in cui si combinano massicce cessioni/cartolarizzazioni di Npl con altrettanto importanti aumenti di capitale.

L'industria bancaria italiana adotta una diagnostica diversa, per la quale l'indicatore da considerare è dato dall'incidenza dei crediti deteriorati al netto delle rettifiche già spese a conto economico. Inoltre, la devianza dell'*Npl ratio* dai *benchmark* europei è spiegata dall'effetto cumulato di ripetute e prolungate fasi negative del ciclo creditizio nel 2009-2015, con tempi di smaltimento ridotti dai noti fattori di contesto che allungano i tempi di recupero. Una gestione paziente dello *stock* consentirebbe di realizzare tassi di recupero in linea con quelli osservati storicamente, ben superiori a quelli ottenibili con la cessione degli Npl sul mercato. Una banca può reggere un peso anomalo di crediti deteriorati senza perdere la capacità di sviluppare gli impieghi, a condizione di produrre margini adeguati sulla gestione sana e di avere una

dotazione di capitale sufficiente ad assorbire nel tempo il rischio di *loss given default* superiori al livello atteso.

Nelle misure approvate dalla Commissione il 14 marzo 2018<sup>7</sup> per la riduzione dei crediti deteriorati (*non performing loans*, Npl), sono introdotti livelli comuni di copertura minima (*prudential backstop*) per i prestiti di nuova erogazione che si deteriorano. Se la banca non rispetta il livello minimo applicabile sono operate deduzioni dai suoi fondi propri. L'entità delle rettifiche minime è così differenziata:

- i crediti *secured* (intesi in via generale come crediti assistiti da garanzia reale) dovranno essere progressivamente rettificati per il 100% dell'esposizione entro 8 anni dal passaggio a *default*;
- i crediti *unsecured*, dovranno essere rettificati per almeno il 35% entro un anno dal *default* e per il 100% entro due anni.

Anche la Bce, nell'ambito della propria funzione di supervisione prudenziale, sta promuovendo un *upgrade* dell'organizzazione e dei processi per la gestione dei crediti deteriorati nelle banche *significant* da essa vigilate direttamente. Sono state emanate in proposito linee guida nel marzo 2017, seguite da un *addendum* nell'ottobre 2017<sup>8</sup> dai contenuti più tecnici nel quale si stabiliscono dei criteri standard per giudicare l'adeguatezza delle rettifiche su crediti. L'aspetto che più ha fatto discutere è la previsione di un *calendar provisioning*, ovvero di una svalutazione automatica e integrale delle esposizioni non più *in bonis* dopo un certo numero di anni dal relativo declassamento (2 anni per la parte non garantita e 7 anni per quella garantita). L'*addendum* è stato finalizzato nel mese di marzo 2018 ed è entrato in applicazione da aprile limitatamente alle esposizioni che passano a *default* dopo tale data. A differenza del meccanismo di cui al punto precedente, la base di impatto di questa linea guida del supervisore è più

7 - [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1802\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1802_en.htm)

8 - [https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/npl2/ssm.npl\\_addendum\\_draft\\_201710.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/npl2/ssm.npl_addendum_draft_201710.en.pdf)

ampia, comprendendo anche gli stock di crediti *in bonis* in essere alla data di entrata in applicazione.

L'*addendum* sugli Npl non ha carattere vincolante, in quanto funge da base per il dialogo di vigilanza fra la Bce e le banche significative di sua diretta competenza. Tuttavia, si è sviluppato un dibattito acceso nell'ambito del Parlamento europeo sulla legittimità di questo provvedimento, che pareva invadere la sfera di competenze del legislatore di primo livello.

Per le banche italiane, l'applicazione meccanica dei nuovi criteri comporterebbe una più forte e rapida imputazione di perdite a conto economico qualora i tempi di recupero reali per le esposizioni *secured* e *unsecured* superassero le soglie fissate dall'*addendum*. Ciò produrrebbe un impatto sul reddito e sul fabbisogno di capitale nei casi in cui i tassi di recupero ragionevolmente attesi risultano significativamente superiori a zero. Chiaramente questo abbatterebbe la redditività *risk adjusted* delle nuove erogazioni, determinando così un'ulteriore remora a finanziare i prenditori delle classi di maggior rischio in forma *unsecured*.

I piani d'azione e le linee guida delle Autorità europee hanno spinto le banche a cedere masse di crediti deteriorati a investitori specializzati di natura privata. Il valore di equilibrio degli Npl è in tale visione il *prezzo di mercato* accettato dagli acquirenti che hanno i capitali e l'organizzazione per gestirli efficientemente, organizzati in filiere che comprendono fondi chiusi e *servicer* specializzati. Nella visione opposta, il valore congruo, superiore al precedente, è il *real economic value* calcolato da una banca che li gestisce in "pazientemente" in proprio, accontentandosi di un rendimento atteso inferiore.

Nella pratica, i gruppi bancari italiani hanno adottato strategie miste, che sono evolute nel tempo fino a smobilizzare masse ingenti di Npl verso gestori specializzati. In diversi casi, le operazioni hanno fatto ricorso al programma Gacs<sup>9</sup> che consente di ottenere la garanzia dello Stato sulla *tranche* a minor rischio dei portafogli di

Npl ceduti e cartolarizzati in cambio di una commissione a condizioni di mercato, che pertanto non configura un aiuto pubblico. Le cessioni assistite da Gacs hanno consentito di innalzare il prezzo di cessione dei pacchetti di crediti deteriorati rispetto al prezzo di mercato, avvicinandolo al *real economic value*.

Nella prima fase post crisi, in paesi come l'Irlanda e la Spagna, hanno prevalso soluzioni più "interventiste" basate su AMC (*Asset management company* o più comunemente *bad bank*) con supporto finanziario pubblico. Tali strumenti hanno consentito di accelerare il processo di dismissione degli attivi deteriorati delle banche nazionali, tamponando il loro impatto economico-patrimoniale. Un intervento analogo per l'Italia era stato ipotizzato dal governatore Visco nel 2013, e sul tema si era avviata un'interlocazione tra il nostro Ministero dell'economia e la Commissione europea. La proposta non ha avuto seguito per gli ostacoli posti dalle regole sugli aiuti di Stato oltre che per gli oneri che avrebbe caricato sul bilancio statale.

L'idea non è però del tutto accantonata. Un modello europeo di AMC pubblica con ambito di intervento nazionale è stato prospettato dall'Eba nel gennaio 2017<sup>10</sup>. L'aggiornamento del piano della Commissione per la riduzione degli Npl del 14 marzo 2018 include un *AMC Blueprint*<sup>11</sup> che si ricollega al progetto dell'Eba. In tale documento è contenuto uno schema orientativo non vincolante che gli Stati membri possono adottare per istituire, se lo ritengono utile, società nazionali di gestione di attivi deteriorati. Si precisa quale sia l'assetto consentito di una tale società che beneficia di sostegno pubblico, confermando le regole vigenti, alquanto restrittive, in tema di aiuti di stato.

La nuova finestra di opportunità aperta dal *blueprint* della Commissione può essere eventualmente sfruttata come leva ag-

10 – Enria, Haben e Quagliariello, <http://european-economy.eu/2017-1/completing-the-repair-of-the-eu-banking-sector-a-critical-review-of-an-eu-asset-management-company/?did=1635>

11 – [http://ec.europa.eu/finance/docs/policy/180314-staff-working-document-non-performing-loans\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/docs/policy/180314-staff-working-document-non-performing-loans_en.pdf)

giuntiva rispetto alle soluzioni di mercato in essere. Tuttavia, non si ravvisano vantaggi specifici per farvi ricorso oggi. La missione assegnata in altri paesi ad apposite AMC è stata in gran parte compiuta mediante il programma di garanzia Gacs, che sarà prorogato al febbraio 2019. Stando alle dichiarazioni dell'attuale Governo contenute nella Nota di aggiornamento al DEF del 4 ottobre 2018, la Gacs potrebbe essere rinnovata oltre tale termine e anche estesa alle inadempienze probabili.

Come dimostrato in modo incontrovertibile da recenti analisi della Banca d'Italia<sup>12</sup>, i "tempi della giustizia" sono in Italia il fattore che maggiormente spiega il progressivo accumulo di Npl. La lunga durata delle procedure esecutive è uno dei principali fattori che impatta sui valori di bilancio e di mercato degli Npl, e quindi sull'assorbimento di capitale e sul costo del rischio dei finanziamenti bancari.

A livello legislativo, il DL n. 83/2015 ha attuato diverse misure per rendere più efficienti le procedure esecutive e concorsuali. Successivamente, il decreto legge 3 maggio 2016, n. 59 (convertito nella legge 30 giugno 2016 n. 119) ha introdotto (i) una nuova forma di diritto reale di garanzia a tutela dei creditori, il *pegno mobiliare non possessorio*, e (ii) il *patto marciano*, che per i finanziamenti garantiti da bene immobile (non abitazione principale), consente che questo passi nella proprietà del creditore in caso di inadempimento del mutuatario senza necessità di avviare una procedura esecutiva.

Entrambi i nuovi istituti non sono ancora entrati nella prassi operativa. Ciò si deve sia a ritardi nei passaggi attuativi (i decreti ministeriali nel caso del "patto marciano" e l'istituzione dell'apposito registro presso l'Agenzia delle Entrate che rende tale garanzia opponibile a terzi per il pegno non possessorio), sia alle difficoltà di tradurre le nuove figure legali in condizioni contrattuali appe-

12 - [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-stabilita/2017-0007/Note\\_di\\_stabilita\\_finanziaria\\_e\\_vigilanza\\_N.\\_7.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-stabilita/2017-0007/Note_di_stabilita_finanziaria_e_vigilanza_N._7.pdf), <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-stabilita/2016-0003/n3-note-stabilita-finanziaria.pdf>

tibili per la clientela bancaria. Nel febbraio 2018, ABI e Confindustria hanno siglato l'“Accordo per il credito e la valorizzazione delle nuove figure di garanzia”<sup>13</sup> al fine di promuoverne l'utilizzo per migliorare l'accesso al credito. Tale iniziativa segue al Protocollo d'intesa per la valutazione degli immobili a garanzia di crediti inesigibili sottoscritto insieme ai principali operatori del mercato.

Da segnalare infine le linee guida del Consiglio Superiore della Magistratura per la diffusione di buone prassi nel settore delle esecuzioni immobiliari presso i tribunali italiani<sup>14</sup>. Tale iniziativa, risponde alle istanze espresse dall'industria bancaria e dalla Banca d'Italia per un accorciamento dei tempi di recupero dei crediti deteriorati.

Il 28 settembre 2016, l'Eba ha pubblicato gli orientamenti (*Guidelines*<sup>15</sup>) sull'applicazione di una *definizione armonizzata di default* e le norme tecniche (RTS) ex art. 178(6) del Crr, che specificano le condizioni in base alle quali l'autorità competente fissa la cosiddetta soglia di materialità, oltre la quale un'obbligazione creditizia è ritenuta scaduta.

Con riferimento alle inadempienze probabili, l'Eba propone criteri più stringenti anche per le esposizioni in caso di ristrutturazione onerosa del credito (*distressed restructuring*) che implichi per la banca una riduzione sostanziale del credito vantato. In proposito, l'Eba impone alle banche di fissare una soglia al di sopra della quale la riduzione del credito vantato deve essere considerata sostanziale (e quindi dare luogo alla classificazione dell'esposizione in default). Tale soglia non può essere superiore all'1% e attualmente non è prevista in Italia.

La definizione armonizzata di default si applicherà a tutte le banche (sia quelle che usano i metodi basati sui rating interni, sia

13 – [https://www.abi.it/Pagine/news/Accordo\\_Confindustria.aspx](https://www.abi.it/Pagine/news/Accordo_Confindustria.aspx).

14 – <https://www.csm.it/documents/21768/87316/linee+guida+in+materia+di+buone+prassi+nella+settore+delle+esecuzioni+immobiliari/fc6b908e-6802-f97e-f488-a68ec7e4a51b>.

15 – <https://www.eba.europa.eu/-/eba-harmonises-the-definition-of-default-across-the-eu>

quelle che utilizzano il metodo standardizzato) e a tutti i clienti (sia ai privati sia alle imprese e sia agli enti pubblici). L'attuazione degli orientamenti e delle norme tecniche è prevista al più tardi entro fine 2020, ma l'Eba invita le banche a introdurre le modifiche necessarie nel più breve tempo possibile. L'applicazione puntuale delle linee guida dell'Eba comporterebbe un ampliamento del perimetro delle esposizioni in default.

Analoghi effetti penalizzanti possono sortire dalle interpretazioni fornite sempre dall'Eba nelle risposte a interpellanti (Q&A) allegate al *Single rulebook* le quali, stimulate da un quesito relativo ad una fattispecie particolare, possono essere estesi per analogia ad altri casi sostanzialmente difformi, in maniera ingiustificata.

- A titolo di esempio, si può citare il parere espresso dall'Eba nel giugno 2017<sup>16</sup> con riferimento al trattamento dei finanziamenti a società immobiliari classificate come *Speculative immovable property financing* nel Regno Unito per l'acquisto di un'area finalizzata alla costruzione e alla rivendita di un fabbricato, che ha indotto a trattare come “*exposures with particularly high risks*” anche i finanziamenti concessi alle cooperative edilizie in Italia, che operano secondo principi mutualistici in antitesi con l'intento speculativo.

16 – [https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2017\\_3131](https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2017_3131)

## **6. Il salto di qualità nella rappresentanza dell'Italia presso le istituzioni europee.**

### **6.1 Serve un bel gioco di squadra.**

Un processo di regolazione e supervisione ormai “internazionalizzato” esige un aggiornamento dei mezzi e dei modi della rappresentanza degli interessi italiani da parte dei soggetti istituzionali e delle categorie economiche. In particolare, si ravvisa l'opportunità di:

- aumentare i punti di contatto con i centri di produzione normativa, costruendo rapporti basati sul dialogo assiduo e sulla reciproca fiducia;
- tenere una mappa aggiornata dei “lavori in corso” sui vari tavoli normativi con strategie calibrate su tempi e possibilità di intervento mediante documenti di consultazione, proposte di emendamento, prese di posizione pubbliche o altre iniziative.

È giusto difendere energicamente gli interessi prioritari del Sistema Italia agendo in maniera coordinata nell'interlocuzione con le istituzioni e con l'opinione pubblica. Ne abbiamo visto un esempio positivo nella risposta corale alla pubblicazione dell'*Ad-dendum* sugli Npl della Bce: i nostri rappresentanti al Parlamento Europeo, a cominciare dal presidente Antonio Tajani, il Governo, l'Abi e le associazioni d'impresa hanno concordemente denunciato il rischio che la proposta, formulata in maniera vincolante, producesse una restrizione del credito alle imprese, oltre a esorbitare dalla competenza dell'Autorità di vigilanza europea. Diversi rapporti di analisi della Banca d'Italia hanno fornito le basi tecniche per sostenere le obiezioni formulate. Tali pressioni hanno sortito l'effetto sperato, tant'è che la presidente del Comitato di vigilanza della Bce ha chiarito in successive dichiarazioni che le nuove regole saranno calibrate caso per caso<sup>17</sup>.

17 – V. dichiarazioni del 9 giugno 2018

<https://www.reuters.com/article/us-ecb-banks/ecbs-nouy-says-could-take-case-by-case-approach-to-banks-bad-loans-idUSKBN1JF1W5?il=0>

Per quanto incoraggiante, questo episodio non rappresenta un punto di arrivo, ma il punto di partenza di una nuova stagione di rapporti con le istituzioni europee.

Occorre infatti superare la spaccatura che si è aperta tra le rispettive posizioni dal documento congiunto Trichet-Draghi dell'agosto 2011, a partire dal quale l'Europa (in senso lato) ha impartito al nostro Paese una serie di prescrizioni da attuare con scadenza ultimative per correggere squilibri di finanza pubblica e attuare riforme strutturali. Sono poi seguiti i reiterati interventi di rafforzamento patrimoniale, di risoluzione delle crisi e di riduzione dei rischi richiesti dall'ingresso nell'Unione bancaria. La condivisione dei rischi è invece rimasta una promessa, la cui attuazione resta condizionata a ulteriori concessioni sul fronte della *risk reduction*.

Da allora il dialogo rischia di rimanere bloccato tra posizioni conflittuali e recriminatorie. Da canto suo, l'Europa rimprovera all'Italia l'incapacità di agire sui processi di spesa pubblica e sui ritardi strutturali (tempi della giustizia, evasione e contenzioso fiscale, ritardati pagamenti della PA, insufficiente educazione finanziaria, economia sommersa o illegale). Su queste basi giustifica terapie drastiche che possono produrre chiusura di imprese, perdite di posti di lavoro, dissesti bancari scaricati sui risparmiatori, sottovalutando i traumi sociali e le reazioni politiche che queste producono.

Di contro l'Italia accusa l'Europa di forzature e rigidità nell'imporre regole nuove e non collaudate, trattamenti discriminatori rispetto ad altri Paesi membri più ascoltati, compressione degli orizzonti temporali rispetto ai tempi di soluzione naturali, perseguimento del fine non dichiarato di bloccare indiscriminatamente gli aiuti pubblici anche a costo di pregiudicare la stabilità finanziaria. Probabilmente il nostro Paese, pressato ad accettare azioni di rigore, si è difeso non contestandole alla radice, bensì contrastandone gli effetti cercando rimedi caso per caso.

Occorre superare questo compromesso al ribasso, e lo si può fare in due modi.

In primo luogo, occorre avere l'ambizione di rimettere in discussione i fondamenti del progetto di Unione Bancaria del 2012, intervenendo nel merito delle questioni aperte in sede di dibattito politico e tecnico. L'Italia deve giocare competenze che forse non sono state spese a sufficienza ai tavoli in cui si scrivevano le direttive e i regolamenti emanati nel 2013-2014. L'opinione pubblica interna deve essere resa partecipe di questo lavoro di messa a punto dei dettagli che fanno la differenza tra una norma efficace e un dispositivo arbitrario e destabilizzante. Non deve più accadere che ci si accorga a cose fatte dei danni collaterali delle normative approvate e recepite, come è accaduto con l'applicazione forzata e retroattiva del *burden sharing* ai sensi della Brrd nel 2015.

- Ci viene offerta l'occasione di rilanciare un dialogo costruttivo proprio in questi mesi, nei quali l'Unione europea dovrà decidere il proprio futuro per presentare un'offerta credibile in vista delle elezioni dell'Europarlamento nel maggio 2019. Il tema dell'Unione monetaria e bancaria è soltanto un capitolo, molto importante, di progetto politico più vasto, oggi esposto alle spinte disgregative esercitate dalle istanze di protezione degli interessi nazionali.

In secondo luogo, occorre far partire progetti su vasta scala per sciogliere i nodi annosi e fare ordine in casa propria, dandone visibilità in sede europea. L'impegno credibile su questi cantieri è la contropartita da offrire ai partner "italoscettici". Al tempo stesso dimostrerebbe la volontà concreta di rispondere ai bisogni emergenti nel "popolo delle imprese", come il taglio dello scudo fiscale, la semplificazione amministrativa, la puntualità dei pagamenti, i tempi della giustizia.

## 6.2 Posizionamenti e proposte.

In sintesi, occorre ricostruire coesione e capacità progettuale in Italia per ricostruire fiducia e credibilità reciproca nei rapporti con l'Europa. L'Unione Monetaria e bancaria deve tornare a essere percepita come un gioco a somma positiva, nel quale nessuno perde per l'indifferenza o l'opportunismo di altri. Come nelle risposte date nel 2012 all'emergenza della crisi dei debiti sovrani, i paesi dell'Eurozona devono ritrovare le ragioni per impegnarsi in un nuovo "*Whatever it takes*" a difesa della stabilità del sistema finanziario dell'Eurozona. Deve essere una scelta di valore *a priori*, per quanto occorra cura e ponderazione per farla accettare ed attuarla.

Soltanto il coraggio di scegliere questa opzione può spezzare il dilemma e il blocco reciproco tra le istanze e le pretese di riduzione e condivisione dei rischi. Dietro un sistema finanziario solido sta una rete di protezione pubblica, non ci sono alternative. Realizzarla in un'Unione monetaria disgiunta da un'Unione politica e fiscale è una sfida che può trovare risposte tecniche appoggiate su processi decisionali intergovernativi, come il Meccanismo Europeo di Stabilità. Questi hanno le limitazioni che conosciamo, ma per il momento non si prospettano delle alternative. Sotto questo ombrello protettivo occorre riconfigurare i Pilastri dell'Unione bancaria in modo che tutti i Paesi incassino il dividendo della partecipazione a una struttura sovraordinata più solida, coesa, efficace rispetto a tanti ordinamenti nazionali separati. Sarebbe paradossale che i vari Meccanismi Unici diventassero delle sovrastrutture costose che complicano le possibilità di intervento, lasciando a carico dei Paesi aderenti i costi dell'eventuale aiuto pubblico, comunque necessario. La solidarietà a livello europeo non può essere negata in linea di principio per poi attivarsi soltanto in emergenza, con meccanismi opachi e arbitrari.

Le riflessioni sui grandi temi della normativa e della vigilanza bancaria proposte in questo documento, e le criticità riscontrate,

si possono tradurre nelle seguenti proposte:

- attivare il terzo pilastro della *Banking Union* superando la separazione artificiosa tra interventi di gestione delle crisi e assicurazione dei depositi che caratterizza l'attuale architettura, riportando entrambe le funzioni sotto un'unica Autorità (un riformato *Single Resolution Fund*); in questa prospettiva si potrà rilegittimare l'uso congiunto di risorse dei sistemi di assicurazione dei depositi, fondi di risoluzione, risorse pubbliche nell'ambito di piani di risanamento preventivi o forme di uscita delle crisi alternativi alla risoluzione come definita dalla Brrd;
- costituire il *backstop* europeo ai fondi di risoluzione e assicurazione dei depositi per ridurre la percezione del rischio sistemico da parte degli investitori;
- ridimensionare la rilevanza dei requisiti MREL relativi alle passività esposte a bail-in, da differenziare in funzione della rilevanza sistemica delle banche; l'enfasi sul cuscinetto di raccolta teso ad assicurare la "risolvibilità" può complicare i processi di *funding* e di erogazione del credito a fronte di benefici per la stabilità futura tutti da dimostrare.
- ridisegnare il Meccanismo di vigilanza unico applicando in maniera sostanziale il principio di proporzionalità dei controlli rispetto alla dimensione e alla complessità gestionale degli intermediari; su questa via l'Europa può ispirarsi alla riforma della vigilanza bancaria in atto negli Stati Uniti, che mira espressamente a ridurre il carico di adempimenti sulle piccole banche locali e sui gruppi bancari di rilevanza non sistemica; un regime di vigilanza pervasivo e oneroso, concepito per gruppi complessi, non è necessario, né sostenibile, nel caso di banche regionali o locali e pertanto finisce per ostacolare la loro attività di finanziamento dell'economia reale; non deve essere soppressa artificialmente la diversità dei modelli di business bancari, che peraltro vanno tutti adeguati ai cambiamenti imposti dalla rivoluzione digitale.

- riprogrammare le azioni di riduzione dei rischi a livello di sistemi bancari e finanze pubbliche nazionali su orizzonti temporali realistici e concordati, in sinergia con programmi ambiziosi volti a superare inefficienze e ritardi strutturali (tempi della giustizia, semplificazione amministrativa, tempi di pagamento, ecc.).

## 7. Regole di trasparenza e correttezza nei rapporti banca-impresa.

Il buon funzionamento del sistema bancario dipende dal rispetto delle regole, ma anche dai comportamenti “spontanei” che gli operatori tengono nei rapporti di finanziamento. Il tema si connette, nello scenario attuale, a quello più ampio della tutela integrata del cliente-consumatore di servizi bancari, finanziari e assicurativi. La crisi finanziaria globale ha prodotto una proliferazione di condotte scorrette e rischiose tra gli intermediari finanziari di molti paesi. L’attenzione per il rischio di cattivi comportamenti è perciò molto cresciuta. Gli scandali finanziari più clamorosi hanno interessato il *trading* sui mercati finanziari (pensiamo alla manipolazione del tasso Libor), ma non hanno risparmiato l’operatività con clientela ordinaria, come è accaduto nel caso di apertura non richiesta di conti correnti attuata come modello perverso di business da Wells Fargo negli USA.

In Italia le patologie più gravi sono emerse presso alcune banche a rischio di dissesto con il fenomeno delle azioni “bacciate” (prestiti condizionati o finalizzati alla sottoscrizione di aumenti di capitale della banca) che è al tempo stesso una prassi di elusione e ostacolo alla Vigilanza e una tecnica di rimbalzo del rischio e di aggravio del costo effettivo del credito ai danni della clientela. Tale fenomeno ha messo in luce la difficoltà di fronteggiare violazioni “trasversali” con una vigilanza specializzata per mercati (Banca d’Italia per i servizi bancari, Consob per quelli finanziari, IVASS per quelli assicurativi), sia pur integrata dalla competenza generale dell’Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM) in materia di repressione delle pratiche commerciali scorrette.

In questa cornice si coglie l’importanza della normativa e delle iniziative promosse da Confindustria e dall’ABI in tema di trasparenza e correttezza della comunicazione e dei rapporti contrattuali tra le banche e le imprese, considerate nei punti che seguono.

## **7.1 Comunicazione tra banca e impresa nell'accesso al credito.**

### **7.1.1 Il protocollo d'intesa Confindustria-ABI sulla Comunicazione finanziaria del 2012.**

Il protocollo in oggetto, siglato dai vertici delle due Associazioni il 23 febbraio 2012 ha come scopo quello di migliorare le relazioni tra banche e imprese puntando sulla trasparenza dei flussi informativi dalle seconde alle prime. Si indica come strumento un modello di comunicazione che fissi uno standard di riferimento per trasmettere una completa e chiara informazione sulla situazione economica e finanziaria, attuale e prospettica, dell'impresa. Il modello di comunicazione è esplicitato in un successivo documento del 2013<sup>18</sup>, nel quale si fornisce una *check list* delle fonti informative richieste per la valutazione del credito, opportunamente differenziate per tipologie di finanziamento (operazioni routinarie e di finanziamento del circolante; operazioni di finanziamento degli investimenti; operazioni di finanza straordinaria e di mercato). Si prevede un corredo informativo di dettaglio e complessità variabili in funzione delle dimensioni e della forma giuridica dell'impresa. Le informazioni richieste sono articolate nelle seguenti sottoaree informative:

- 1 – Assetto di bilancio, contabile e fiscale (bilanci consuntivi, informazioni extra-contabili e regolarità fiscale).
- 2 – Strategia e politiche di gestione, ed equilibrio economico-finanziario prospettico.
- 3 – Sistema delle garanzie (rapporto garanzie-finanziamenti-capitalizzazione e aspetti tecnico-legali).

Le aspettative espresse nel documento sono per molti aspetti sfidanti rispetto alle prassi correnti e alla capacità di comunicazione finanziaria delle imprese.

18 – [https://www.abi.it/DOC\\_Mercati/Crediti/Credito-alle-imprese/Accordo-credito-2013/ComunicazioneFinanziaria\\_Modello\\_per%20firma.pdf](https://www.abi.it/DOC_Mercati/Crediti/Credito-alle-imprese/Accordo-credito-2013/ComunicazioneFinanziaria_Modello_per%20firma.pdf)

### 7.1.2 L'iniziativa Bancopass di Assolombarda.

*Bancopass*<sup>19</sup> rappresenta una risposta concreta ai desiderata espressi nel citato protocollo d'intesa tra Abi e Confindustria. Si tratta di un servizio proposto da Assolombarda già dal 2009 alle imprese socie, col quale le stesse ottengono assistenza nell'analisi di bilancio, della situazione in Centrale Rischi, nella redazione di bilanci previsionali e *business plan*, nella produzione di documenti per la comunicazione finanziaria e nell'accompagnamento nella relazione con banche e finanziatori. Il tutto è affiancato da programmi di formazione basati su *workshop* rivolti alle imprese. Il servizio è offerto gratuitamente alle imprese associate. Negli ultimi 4 anni Bancopass ha visto crescere l'interesse dei fruitori, con 1.600 richieste di utilizzo. Si è progressivamente ampliato il sostegno delle banche partner.

Attualmente il servizio è reso su una piattaforma informatica *cloud*. Le fonti informative strutturate di natura quantitativa sono date dagli ultimi bilanci consuntivi e dal tabulato di Centrale rischi dell'impresa ottenibile presso la Banca d'Italia. Si forniscono le classiche analisi di bilancio a consuntivo, arricchite da confronti con un *peer group* di imprese italiane ed estere (mediante le banche dati Aida e Orbis). È presente un modulo previsionale che sviluppa analisi di bilanci pro-forma sulla base della storia dei consuntivi e di ipotesi essenziali raccolte dall'impresa. Per l'analisi andamentale della Centrale rischi ci si avvale di algoritmi diagnostici automatizzati. Le informazioni elaborate sono compendiate in documenti di comunicazione finanziaria differenziati per tipologie di fabbisogni finanziari (rapporti a corredo della domanda di affidamento o *business plan*).

La metodologia sottostante è stata condivisa e affinata nel confronto con 30 banche sponsor del progetto. Se ne è così provata sul campo l'utilità sia in termini di ritorno informativo sull'impresa, sia come aiuto alla gestione del rapporto con la banca. Questi risultati positivi consigliano di estenderne l'utilizzo ad altri

contesti territoriali, evitando una duplicazione di iniziative e avvantaggiandosi dell'abbattimento dei costi di avvio, e dell'effetto rete prodotto dalla condivisione di una comunità di banche sponsor attrezzate per valorizzare il flusso informativo dello strumento.

### **7.1.3 La valutazione qualitativa dell'impresa richiedente credito.**

I maggiori gruppi bancari hanno compiuto passi importanti nella valorizzazione delle informazioni qualitative all'interno dei loro modelli di rating. Ad esempio, il gruppo Intesa Sanpaolo incorpora nei *driver* del proprio modello IRB corporate i seguenti profili:

- la disponibilità di brevetti e di forme di proprietà intellettuale derivanti da ricerca e sviluppo;
- informazioni sulla *governance* e i piani di ricambio generazionale;
- certificazioni di legalità e ambientali;
- appartenenza a filiere produttive, con possibilità di *upgrade* del rating fornitore in funzione del rating dell'impresa capo-filiera.

All'ultimo aspetto si ricollegano forme di finanziamento specifiche per le filiere di fornitura, come il *reverse factoring* destinato allo sconto dei crediti delle imprese fornitrici, utilizzando anche i *rating-fornitore* elaborati dalla capo-filiera.

### **7.1.4 Superare l'epoca delle moratorie.**

Dopo lo scoppio della crisi, il dissesto finanziario delle Pmi è stato affrontato con lo strumento delle moratorie, a cominciare dal programma di sospensione delle rate sui mutui avviato con l'"Avviso comune" sottoscritto da Abi e Confindustria nell'agosto 2009<sup>20</sup>, raccogliendo un'idea nata dal confronto tra Giuseppe Morandini, allora Presidente della "Piccola impresa" di Con-

20 - <https://www.abi.it/Pagine/Mercati/Crediti/Credito-alle-imprese/Avviso-comunealtre-misure-perlePmi/Avviso-comune-per-sospensione-dei-mutui.aspx>

findustria, e Corrado Passera, ai tempi amministratore delegato del gruppo Intesa Sanpaolo. L'iniziativa ricevette l'appoggio del Ministero dell'economia.

Questi rimedi basati sulla concessione di liquidità hanno tamponato la crescita delle insolvenze; se non ci fossero stati, le sofferenze bancarie avrebbero avuto subito una dinamica esplosiva. Il provvedimento ha guadagnato una grande popolarità presso le associazioni territoriali delle diverse sigle, tant'è che il programma, con ripetuti aggiustamenti, è stato più volte rinnovato o riproposto fino al 2015<sup>21</sup>. Si è trattato però di una cura palliativa che non ha curato il male alla radice, e non ha potuto evitare il deterioramento di molte delle posizioni prorogate. Certo, molte di quelle situazioni di crisi non erano recuperabili. Tuttavia, in molti casi che potevano essere curati, sono mancate le diagnosi tempestive e le azioni di risanamento, sia dal lato delle imprese, sia dal lato delle banche.

### 7.1.5 I rapporti con le imprese in difficoltà finanziaria.

Come ricordato, le nuove regole sulla rilevazione dei crediti deteriorati tendono ad anticipare l'emersione e l'impatto economico delle situazioni di inadempienza probabile. Le banche sono pertanto disincentivate a entrare in rapporti gravati da questo rischio o a uscirne tempestivamente. Dal canto suo dell'impresa tende a ritardare la presa d'atto del problema per la mancanza di vie di soluzione "precoce" della crisi incipiente. Per migliorare le *chance* di conservazione del valore di un'impresa a rischio di dissesto, occorre valorizzare le forme di soluzione tempestiva delle crisi aziendali.

Possono servire allo scopo i servizi di sensibilizzazione e affiancamento delle imprese in difficoltà, come l'iniziativa *Osserva la tua Impresa* promossa da Assolombarda, nel quale si prevede una forma di assistenza a due livelli (base e specialistico) tagliati sul livello di complessità del problema da affrontare. La proposta

21 – <https://www.abi.it/Pagine/Mercati/Crediti/Credito-alle-imprese/Accordi-per-il-credito/Accordo-per-il-credito-2015.aspx>

veicola il messaggio “Prevenire è meglio che curare”. L’impresa è invitata a rivolgersi alla sua associazione che possiede esperienza e competenze utili per analizzarne situazione e all’occorrenza indirizzarla a specialisti di fiducia del proprio *network*.

## **7.2 Il codice di condotta FBE sul feedback al rigetto delle richieste di finanziamento.**

La Commissione Europea, nell’ambito dell’*Action Plan to build a Capital Markets Union*, ha fissato l’obiettivo di superare le barriere informative che impediscono alle imprese e agli investitori di identificare e ben valutare le opportunità di finanziamento e di investimento. Nel perseguimento di questo fine, la Commissione ha quindi dichiarato l’intendimento di lavorare con le associazioni di rappresentanza delle banche e delle imprese sul tema specifico del *feedback* fornito dalle banche in caso di rigetto di una domanda di affidamento. Le associazioni bancarie europee, coordinate dalla Federazione Bancaria Europea (FBE), hanno risposto a questa sollecitazione pubblicando in data 6 giugno 2017 un documento congiunto dal titolo *High-Level Principles on Feedback Given by Banks on Declined SME Credit Applications*<sup>22</sup>, con il “supporto” delle rappresentanze europee delle associazioni d’impresa (Business Europe, Eurochambre, UEAPME).

L’attuazione del codice FBE in Italia è attualmente completata (primo caso in Europa). L’ABI e le principali associazioni di rappresentanza delle imprese hanno sottoscritto nel giugno 2018 un protocollo d’intesa sul “Riscontro delle banche alle micro, piccole e medie imprese in relazione alle domande di finanziamento che non vanno a buon fine”<sup>23</sup>. Al testo del protocollo è allegato un modulo per l’illustrazione delle “cause di diniego” che sono ricondotte a carenze riferibili a nove profili (Quadro informativo,

22 - <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2017/06/High-level-principles-on-feedback-given-by-banks-on-declined-SME-credit-applications.pdf>

23 - Qui il comunicato stampa [http://www.abi.it/DOC\\_Info/Comunicati-stampa/Intesa\\_ABI\\_PMI.pdf](http://www.abi.it/DOC_Info/Comunicati-stampa/Intesa_ABI_PMI.pdf).

Condizioni di sviluppo dell'attività d'impresa, Progetto di investimento, Struttura finanziaria, Forma tecnica e durata del finanziamento, Garanzie prestate, Rapporto andamentale, Mancanza dei requisiti di accesso a misure agevolative, Altri).

Nella campagna di comunicazione finalizzata a far conoscere il protocollo, sarà opportuno sottolineare che lo schema di illustrazione delle cause di diniego non è uno strumento per definire un insieme di requisiti minimi standard al soddisfacimento dei quali l'impresa ha la garanzia di accedere all'affidamento. Banche diverse possono legittimamente accettare o non accettare una stessa domanda di finanziamento, oltre a spiegare diversamente le cause dell'eventuale diniego, essendo diversi i criteri di valutazione utilizzati e l'appetito per il rischio.

### 7.3 Trasparenza e correttezza delle condizioni di prestito.

Da sempre banche e imprese si confrontano sul tema della trasparenza delle condizioni di finanziamento. Dall'enfasi data negli anni ottanta al costo effettivo del credito (in presenza di tassi di interesse a due cifre) si è passati a privilegiare gli aspetti di correttezza e *compliance* dei comportamenti. Si sono avuti ripetuti esperimenti di autodisciplina e di protocolli di intesa tra rappresentanze associative<sup>24</sup>, in parallelo con una produzione normativa che è andata via via sviluppandosi, dalle regole sul TAEG del credito al consumo, alla loro generalizzazione ed estensione dalle disposizioni in tema di trasparenza bancaria, alle leggi e disposizioni applicative anti-usura e, più recentemente, anti-anatocismo.

Gli organi di supervisione hanno prodotto un *corpus* importante di disposizioni attuative e rapporti di analisi (si pensi alle indagini sul costo effettivo dei servizi di conto corrente bancario curate dalla Banca d'Italia<sup>25</sup>).

24 – Ad esempio, il portale [www.bankimprese.it](http://www.bankimprese.it) avviato nel 2006 per il confronto delle condizioni su alcuni prodotti bancari più diffusi.

25 – [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-costo-cc/indagine-costo-cc-2017/indagine\\_costo\\_conti\\_correnti\\_2016.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-costo-cc/indagine-costo-cc-2017/indagine_costo_conti_correnti_2016.pdf)

In collegamento con le norme anti-usura, si è sviluppato un flusso massiccio di contenzioso legale avverso la prassi bancaria della capitalizzazione degli interessi in conto corrente, associata in via di principio alla fattispecie dell'anatocismo, inteso come clausola contrattuale vessatoria o comunque iniqua<sup>26</sup>. A seguito di un importante flusso di contenzioso civilistico, la legge di stabilità 2014 (Legge n. 147 del 27 dicembre 2013, comma 629) ha modificato l'art. 120, comma 2 del Testo Unico Bancario, introducendo una disciplina innovativa in materia di anatocismo. La nuova norma prevede un divieto di capitalizzazione periodica degli interessi, innovando rispetto alla norma previgente che disponeva invece la legittimità dell'anatocismo alla sola condizione che gli interessi attivi e passivi fossero capitalizzati con la stessa periodicità (trimestrale, come previsto dalla comune prassi bancaria internazionale).

Il provvedimento d'urgenza del CICR del 3 agosto 2016 ha specificato i termini di applicazione del divieto di anatocismo, con importanti effetti pratici. Oltre a confermare il divieto di capitalizzare gli interessi sui conti correnti (attivi e passivi) con frequenza infra-annuale, il decreto citato ha introdotto un periodo di grazia per il pagamento degli interessi passivi dal 31 dicembre (data di computo) fino al 1° marzo dell'anno successivo. La continuazione della pratica più semplice dell'addebito in conto è condizionata all'acquisizione di un'apposita autorizzazione da parte del cliente e risulta in ogni caso complicata dalla necessità di far trascorrere comunque il periodo di grazia di due mesi.

È diffusa una consulenza legale che fa leva sull'utilizzo sistematico della denuncia della banca e del suo personale per usura e anatocismo. Questo avviene spesso per conto di clienti in stato di *default* che puntano a sospendere le procedure esecutive a loro carico. Le accuse di "usura bancaria" si rivelano poi infondate in sede giudiziaria, come dimostra il fatto che la totalità del-

26 – Si rinvia alla sezione tematica in materia sul sito della Banca d'Italia <https://www.bancaditalia.it/servizi-cittadino/cultura-finanziaria/informazioni-base/anatocismo/>

## Parte 1 – Normativa Bancaria

le domande di accesso ai fondi anti-usura con tale motivazione sono respinte, come rilevato nella Relazione 2017 del commissario antiracket<sup>27</sup>.

La normativa di tutela del cliente pone in capo alla banca degli obblighi di comunicazione scritta che si traducono nella redazione di corposi documenti che vengono poi sottoposti all'interessato, che appone più firme di accettazione. Per quanto siano corredate da fogli sintetici che dovrebbero riassumere le condizioni essenziali di offerta del servizio, il formato di questi documenti e la modalità con cui vengono trasmessi al cliente non facilitano certo una comunicazione chiara ed efficace. È come se le informazioni non fossero scritte per far capire l'operazione al cliente, ma piuttosto per contrastare preventivamente le pretese dell'avvocato che in futuro potrebbe agire in giudizio contro la banca per conto dello stesso cliente.

Per andare oltre questo stato di cose, si dovrebbero prima di tutto innovare i supporti di comunicazione, ad esempio utilizzando i portali di internet e *mobile banking* o la posta elettronica, configurando opportunamente il formato delle informazioni trasmesse, che dovrebbero mettere in luce le modifiche rispetto a precedenti contratti collegati (come nel caso di rinnovo di una linea di credito).

### 7.4 I sistemi di composizione extra-giudiziale delle controversie.

L'Arbitro Bancario Finanziario (ABF) è un sistema di risoluzione alternativa delle controversie che possono sorgere tra i clienti e le banche e gli altri intermediari in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari<sup>28</sup>. Rappresenta un'opportunità di tutela

27 – [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione\\_antiracket\\_2017.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_antiracket_2017.pdf)

28 – V. Bianco, L'Arbitro Bancario Finanziario a sette anni dalla nascita <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2017/Bianco-20170420.pdf> e il sito istituzionale dell'ABF <https://www.arbitrobancariofinanziario.it/abf/index.html>

più semplice, rapida ed economica rispetto a quella offerta dal giudice ordinario (non è necessaria l'assistenza di un avvocato). Le decisioni dell'ABF non sono vincolanti come quelle del giudice ma, se l'intermediario non le rispetta, la notizia del loro inadempimento è resa pubblica (con possibile danno reputazionale). Il cliente può ricorrere all'ABF solo dopo aver cercato di risolvere la controversia inviando un reclamo scritto all'intermediario. Se la decisione dell'ABF è ritenuta non soddisfacente il cliente, l'intermediario o entrambi possono rivolgersi al giudice.

Dalle ultime relazioni annuali sull'attività dell'ABF<sup>29</sup>, si rileva che in parte prevalente i ricorsi presentati riguardano prestiti al consumo (cessione del quinto), servizi di pagamento e rapporti di conto corrente. Si registra un numero rilevante di controversie relative alle segnalazioni in Centrale Rischi riguardanti soggetti in "sofferenza". Per un efficace messa a fuoco delle controversie, è importante che i Collegi dispongano di competenze sia giuridiche (di solito apportate dai membri designati dalla Banca d'Italia e dalle Associazioni) sia aziendalistiche e finanziarie (integrate dal personale di segreteria della Banca d'Italia).

### **7.5 Posizionamenti e proposte.**

La banca deve essere vista dall'impresa come partner e non certo come antagonista. Una sana e proficua relazione di clientela deve fondarsi sulla fiducia e sul dialogo da pari a pari, reso possibile dalla messa in campo di adeguate competenze da parte di entrambi gli attori. Per realizzare queste auspicabili condizioni, devono essere promossi i Servizi di accompagnamento nell'accesso al credito, come l'iniziativa Bancopass con la quale Assolombarda mette a disposizione strumenti di autodiagnosi e comunicazione finanziaria e assistenza accompagnamento nella relazione con le banche, oltre a programmi di formazione per imprenditori e personale delle aziende. L'affiancamento di esperti può stimolare lo

29 – <https://www.arbitrobancariofinanziario.it/abf/relazione-annuale/index.html>

## Parte 1 – Normativa Bancaria

sviluppo di professionalità interne all'azienda (figure di CFO qualificati per medie imprese) o di servizi di consulenza continuativa alla gestione finanziaria (rivolti alle micro e piccole imprese).

Meritano un'attenzione particolare le imprese in difficoltà finanziarie, alle quali devono essere rivolti servizi di sensibilizzazione e affiancamento (come *Osserva la tua impresa* di Assolombarda). Questo sforzo deve essere accompagnato dalla costituzione di presidi nelle banche o in *servicer* specializzati per la gestione dei rapporti con imprese in stato di inadempienza probabile (*unlikely to pay*), allo scopo di collaborare all'attuazione di soluzioni tempestive delle crisi idonee a salvaguardare il valore dell'impresa.

## **8. Il sistema delle garanzie pubbliche e mutualistiche.**

### **8.1 La riforma del Fondo centrale di garanzia per le Pmi.**

Il Fondo centrale è il principale strumento di politica industriale a livello nazionale a supporto del credito alle Pmi. Il suo funzionamento sarà sostanzialmente modificato per effetto della riforma varata nel 2017 limitatamente alle operazioni “Nuova Sabatini” e che dovrebbe essere estesa all’intera operatività dal 2019.

In termini di novità introdotte, la riforma avrà i seguenti impatti principali:

- l’applicazione di un modello di rating per la valutazione delle richieste di garanzia, con l’esenzione delle operazioni di minor importo di quelle con finalità particolari;
- nell’ambito delle operazioni valutate col nuovo modello di rating, l’estensione della platea delle imprese beneficiarie fino a ricomprendere quelle con probabilità massima di default (PD) del 9%;
- negli interventi veicolati dai confidi, la distinzione tra riassicurazione (copertura delle perdite su singole pratiche attivata al default dell’impresa debitrice, come avveniva in passato) e controgaranzia (copertura delle perdite in caso di “doppio default” di una massa significativa di imprese e, per effetto di ciò, del confidi garante);
- una nuova articolazione delle misure massime di copertura in funzione della PD del soggetto beneficiario (se l’operazione è soggetta a rating), della durata e della tipologia dell’operazione finanziaria, con percentuali maggiori per le classi di rating a maggior rischio;
- l’introduzione di nuove modalità di intervento a favore dei confidi: le operazioni a rischio tripartito, nelle quali il Fondo offre una riassicurazione del 33,5% e una controgaranzia del 33,5% (sull’erogato); sono riservate ai confidi autorizzati alla valutazione del merito di credito in forza del soddisfacimento

## Parte 1 – Normativa Bancaria

di stringenti requisiti patrimoniali e organizzativi.

- una copertura pari al livello massimo dell'80% per le operazioni a fronte di investimento;
- un importo massimo garantito per singola impresa pari a 2,5 milioni di euro.

Le nuove disposizioni hanno una formulazione molto articolata, e modificano anche le regole per le garanzie di portafoglio, le operazioni su sezioni speciali regionali e le procedure di revoca delle garanzie per insussistenza dei requisiti di ammissione<sup>30</sup>.

Confindustria nazionale, d'intesa con Abi, ha proposto di ampliare il perimetro di intervento del Fondo di Garanzia per le PMI al fine di adeguarne il ruolo alle esigenze di crescita delle imprese. In particolare si chiede di innalzare l'importo massimo garantibile dal Fondo da 2,5 a 5,0 milioni per beneficiario, nonché di estendere l'intervento del Fondo, attraverso la costituzione di un'apposita riserva di risorse, a favore delle imprese che abbiano fino a 500 dipendenti e avviino programmi di crescita.

### 8.2 Evoluzione del sistema della garanzia e ruolo dei confidi.

Nell'affrontare l'analisi del sistema confidi, occorre preliminarmente constatare che il suo presente è tuttora segnato dall'eredità pesante della crisi finanziaria globale, non ancora smaltita. Il contesto che si è venuto a determinare ha reso quasi proibitive le condizioni in cui confidi lavorano, se pensiamo al costo del rischio (tassi di default cumulativi 2009-2014 tra il 20 e il 50% e *Lost Given Default* o LGD misura del rischio di recupero del credito da parte della banca sui prestiti chirografari dell'80-95%), volumi in calo,

30 – Si rinvia per una descrizione più approfondita a Brunozzi, Pierpaolo, *La riforma del Fondo di garanzia per le PMI*, Slide dell'intervento a Confires 2018, Firenze, 22 febbraio 2018, <https://www.confires.it/wp-content/uploads/atti-2018/02-brunozzi.pdf> e Sappino, Carlo, *Il Fondo di garanzia per le Pmi*, Slide dell'intervento alla Convention Fedart Fidi, Torino, 17 novembre 2017, [http://fedartfidi.it/mu/files/II-e-III-Sessione\\_Carlo-Sappino.pdf](http://fedartfidi.it/mu/files/II-e-III-Sessione_Carlo-Sappino.pdf)

crescita dei costi operativi e di *compliance*, cambiamento dei modelli distributivi, con il contestuale abbattimento dei rendimenti sugli investimenti di tesoreria *risk-free* per effetto del *quantitative easing*.

Il sistema confidi è suddiviso nelle due componenti dei confidi vigilati, iscritti all'Albo unico ex art. 106 TUB, e dei confidi minori, in attesa di iscrizione all'elenco ex art 112 TUB.

Il comparto dei confidi vigilati è in contrazione. Dal giugno 2015 al dicembre 2017<sup>31</sup> il loro numero è diminuito da 62 a 38. I motivi sono vari: alcuni confidi sono stati assorbiti in operazioni di concentrazione, altri hanno preferito proseguire l'attività come confidi minori. Due grandi soggetti (Eurofidi e Unionfidi Piemonte) sono stati posti in liquidazione volontaria per l'impossibilità di ripristinarne il patrimonio a livelli adeguati. La riduzione del numero dei confidi non è di per sé un elemento negativo se porta a un consolidamento del settore. Tuttavia sono in diminuzione anche i volumi delle garanzie intermediati da tali intermediari. Le statistiche sul credito confermano che il calo dei prestiti garantiti dai confidi è ancora più pronunciato nei riguardi delle imprese di piccole dimensioni.

Si contano oltre 400 confidi minori tuttora iscritti nel "vecchio" elenco ex art. 155, comma 4 TUB sono. Di questi circa 70 risultano inattivi, mentre più di 200 sviluppano volumi di garanzie limitati con meno di 100 imprese assistite, per cui soltanto un centinaio di confidi possono essere considerati intermediari con un'operatività rilevante. Si può pertanto prevedere una contrazione anche tra i confidi minori, che devono comunque affrontare le sfide dettate dalla nuova normativa di bilancio e dall'auspicabile avvio dell'Organismo di supervisione ex art. 112 TUB.

Secondo le associazioni di rappresentanza dei confidi, la concorrenza della garanzia diretta del Fondo Pmi veicolata dalle banche sarebbe la causa principale della contrazione osservata per

31 – Zeloni, Luca, *Intervento al convegno "Il rilancio del sistema delle garanzie in Italia"*, Unione industriali, Napoli, 6 dicembre 2017, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2017/zeloni-061217.pdf>

la garanzia mutualistica. In proposito, questo spiazzamento dei confidi può essere letto come un “danno collaterale” della scelta politica (presa nel 2008 e rafforzata nel DL Salva Italia del 2011) di rafforzare il Fondo centrale con la concessione della garanzia di ultima istanza dello Stato, nonché di aprirlo a una platea più ampia di intermediari e di beneficiari per stabilizzare l’offerta di credito alle Pmi. Per effetto del suddetto cambio di politica, l’intervento in garanzia diretta è diventato per le banche un’opzione assai conveniente. La garanzia diretta infatti beneficia di maggiori percentuali massime di copertura sull’esposizione sottostante (fino all’80%, contro il 64% ottenibile sulla controgaranzia). Sulla parte garantita dal Fondo (e in ultima istanza dallo Stato), la banca beneficia della ponderazione zero a fini di Vigilanza. Il tutto al prezzo di una commissione “politica”, di norma compresa tra 0 e 1% senza differenze per durata e rating.

Lo scenario prospettico mantiene aperte sfide impegnative per i confidi. Alle pressioni esercitate dallo scenario creditizio e normativo, i confidi hanno risposto con diverse strategie di difesa. Generalizzando, queste sono consistite nell’alzare l’asticella della selezione del rischio mettendo al bando la crescita ad ogni costo dei volumi. Alcuni hanno rilanciato le operazioni a rischio cappato (*segregate, tranchè cover*). Altri hanno puntato a ridurre i costi di organizzazione e *compliance* accettando di ritornare tra i confidi minori. Nei casi di successo, si sono sviluppati i ricavi da servizi e in particolare le commissioni di brokeraggio su prodotti creditizi e assicurativi. Molti confidi hanno innalzato le commissioni e gli apporti a capitale sociale o fondi rischi richieste ai clienti.

La diversificazione delle linee di attività e delle fonti di ricavi è vista in ogni caso come un ingrediente necessario delle nuove strategie dei confidi. Come auspicato dal Direttore generale di

Confidi Systema!<sup>32</sup>, i confidi devono proseguire nel processo di consolidamento per raggiungere una dimensione utile a interpretare il ruolo di *hub* capace di favorire la diversificazione delle fonti di finanziamento attraverso garanzie, impiego diretto della finanza di proprietà, cofinanziamento e servizi di *advisory*. Seguendo tale direzione, i confidi potrebbero supportare nuove forme di intermediazione basate su Fintech, come il *social/marketplace lending* e l'*invoice financing*, o forme di credito diretto basate su cambiali finanziarie e minibond. I programmi europei a supporto del finanziamento delle Pmi incentivano queste forme di innovazione dell'offerta<sup>33</sup>.

I confidi devono poter contare su un segmento di operatività sana capace di generare volumi adeguati e sostenibili. Diverse amministrazioni regionali hanno deciso di proteggere l'*habitat* operativo dei confidi avvalendosi dell'opzione (ai sensi della lettera r della legge Bassanini<sup>34</sup>) di limitare l'operatività del Fondo centrale alla controgaranzia intermediata dai confidi e dai fondi regionali di garanzia. Le regioni che negli ultimi anni hanno disposto tale limitazione per le pratiche di minor importo unitario (indicativamente tra 100 e 150 mila euro) sono le Marche, l'Abruzzo, la Lombardia e il Veneto, e più recentemente si sono mosse nella stesa direzione Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna. La regione Toscana applica da tempo la stessa limitazione in via generalizzata. La regione Lazio è invece andata in direzione opposta, sospendendo nel dicembre 2013 la riserva prima vigente a favore della controgaranzia.

La limitazione dell'operatività del Fondo alla controgaranzia presenta diverse controindicazioni: oltre a determinare una situazione di conflitto tra confidi e sistema bancario, può portare

33 – Vedi programma della piattaforma Lendix sostenuto dalla BEI, <https://www.crowdfundinsider.com/2018/01/127122-lending-marketplace-lendix-raises-e200-million-institutional-financing-trailblaze-european-alternative-sme-finance/>

34 – Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, art. 18, comma 1, lettera r).

(e di fatto ha portato) a un calo dei volumi garantiti rispetto alle regioni dove questa riserva non opera, dovuto a carenze della dotazione patrimoniale e della rete distributiva dei confidi locali. Pertanto, la limitazione dell'accesso al fondo rischia di andare a detrimento delle imprese, beneficiarie ultime dei suoi interventi, che subiscono una contrazione del credito garantito dal Fondo centrale e una probabile crescita del costo effettivo (maggiorato dalle commissioni di garanzia).

In via generale, si giudica opportuno evitare queste forme di limitazione, concepite dal legislatore in un contesto in cui il Fondo svolgeva una funzione circoscritta di garante di secondo livello in via sussidiaria, non paragonabile a quella assunta a far tempo dal 2008.

### **8.3 Rilanciare la collaborazione strategica banche-confidi.**

La convergenza di obiettivi tra banche e confidi deve essere realizzata rispetto a obiettivi strategici comuni di lungo periodo. Questa collaborazione virtuosa può svilupparsi nel segmento delle aziende a rischio di razionamento che possono essere rese bancabili con la *coaching* e il supporto patrimoniale dei confidi. Le funzioni svolte dai confidi nella lavorazione di pratiche di finanziamento che non comportano assunzione di rischio diretto possono essere riposizionate su società di servizi promosse dalle Associazioni di categoria.

Un possibile nuovo spazio di collaborazione potrà svilupparsi nel caso in cui le nuove regole sulle rettifiche degli Npl<sup>35</sup> consentano di trattare le garanzie dei confidi e quella del Fondo centrale come forme di attenuazione del rischio eleggibili per classificare un'esposizione come *secured*, e in quanto tale soggetta al meno stringente vincolo temporale di svalutazione al 100% in 7-8 anni, anziché in 2 anni. Deve peraltro essere accertato che tale interpretazione sia accettata nell'interlocuzione con la Commissione europea e con la Bce.

**35 – V. sopra Piani d'azione e linee guida per la riduzione dei crediti deteriorati.**

#### 8.4 Posizionamenti e proposte.

Nel complesso quadro descritto in precedenza si individuano le seguenti possibili iniziative per migliorare la funzionalità del sistema pubblico e mutualistico della garanzia.

Per favorire il rafforzamento, la crescita professionale e la diversificazione dell'offerta dei confidi, è opportuno promuovere processi di aggregazione costruiti attorno a progetti industriali credibili, con il sostegno delle amministrazioni regionali (come nel caso di successo rappresentato da Confidi Systema! in Lombardia). Tali progetti esigono la sperimentazione di nuovi modelli di business aperti a servizi innovativi (consulenza, fidejussioni per contratti non creditizi, intermediazione di prodotti assicurativi) e interventi su forme di finanziamento non bancarie (minibond, cambiali finanziarie, *peer-to-peer lending*). Questo non esclude la presenza nel sistema di modelli operativi diversi, comprendenti confidi minori con assetti e professionalità adeguate.

Per migliorare l'efficienza e la condivisione di intenti all'interno del sistema della garanzia pubblico-privata, occorre incoraggiare:

- l'adozione di procedure di scambio dati in formati digitali standard tra banche, confidi, Fondo centrale, Amministrazioni e finanziarie regionali, Camere di commercio;
- la ricerca di accordi nelle regioni che applicano la limitazione alla controgaranzia ex Legge Bassanini, basati su analisi di impatto rigorose dell'effetto addizionale e del rapporto costi/benefici per le imprese di tale opzione.

Per utilizzare la leva della garanzia pubblica a vantaggio delle medie imprese operanti in filiere produttive ad alta crescita, si raccomanda di innalzare a 5 milioni l'importo massimo garantito dal Fondo centrale per singola impresa, unitamente all'allargamento della platea dei beneficiari alle imprese fino a 500 dipendenti. Tale ampliamento, apprezzabile anche per le ricadute positive che può avere sulle imprese della filiera di fornitura, richiede tut-

## **Parte 1 – Normativa Bancaria**

tavia un'attenta valutazione del costo addizionale della misura per il bilancio pubblico, oltre a criteri di ammissione stringenti per evitare lo scarico di posizioni ad alto rischio che metterebbero in pericolo la qualità del portafoglio in carico al Fondo centrale.

## 9. Considerazioni conclusive.

A conclusione di questo rapporto non si può ignorare l'incertezza che avvolge la materia affrontata. Quello che accadrà nei prossimi mesi potrebbe modificare radicalmente il quadro della situazione qui rappresentato e i giudizi e le raccomandazioni espresse di conseguenza. Il processo di revisione dei regolamenti e delle direttive bancarie in corso nelle istituzioni europee dovrebbe concludersi nel dicembre 2018. Entro tale termine il Governo in carica stabilirà la linea da tenere su tali *dossier* tecnici, che sono soltanto un tassello dei più vasti programmi di completamento dell'Unione economica e monetaria.

Le divergenze con l'Europa emerse sui temi dell'immigrazione e della legge di bilancio potrebbero radicalizzarsi. Si spera che prevalgano ragionevolezza e realismo, da ambo le parti. La tensione a rivedere in senso migliorativo l'architettura dell'Unione bancaria può dare un impulso nuovo ad affrontare i nodi e le criticità evidenziate in questo documento. Come questa spinta virtuosa possa esprimersi, superando le contrapposizioni preconcette e l'inerzia degli accordi sottoscritti in passato - palesemente imperfetti -, non è dato oggi saperlo.

C'è però una condizione da realizzare qualunque sia lo scenario esterno: l'Italia deve intraprendere un progetto coraggioso di ammodernamento delle competenze, dei modelli operativi e dell'infrastruttura legale e istituzionale a supporto del finanziamento del sistema produttivo. Questo è il compito al quale sono chiamate le istituzioni, le imprese e le banche italiane. Il primario interesse del Paese è ragione sufficiente per affrontare la sfida.

# **La visione di Assolombarda sul futuro del credito e della finanza d'impresa**

**Il tema del credito continua a rappresentare uno dei principali nodi da sciogliere per il rilancio del sistema industriale. Spesso esiste un divario troppo ampio tra chi scrive leggi e regolamenti e la cosiddetta economia reale, fatta da molte piccole e medie imprese che non si sentono o non vengono ascoltate e che finiscono con il subire gli effetti delle decisioni prese da istituzioni europee e italiane.**

**È necessario un presidio costante e corale del tema perché spesso giungono dall'Italia numerose voci frazionate che, anche quando basate sulle medesime argomentazioni, hanno comunque un effetto più diluito sui decisori finali, sui media e sugli opinion maker.**

**Assolombarda, anche grazie alla forte relazione che ha già costruito con le istituzioni e il mondo finanziario, intende mettere a disposizione le proprie competenze e quelle dei propri imprenditori candidandosi a diventare, in questo percorso, un facilitatore, un interlocutore di riferimento sui temi del credito e della finanza a livello europeo, nazionale, regionale e locale e un punto di riferimento per le imprese.**

**Con questo terzo libro Assolombarda prosegue la serie di volumi dedicati ai temi strategici per la crescita delle imprese, del territorio e delle persone.**