

Senato della Repubblica  
Sesta Commissione permanente (Finanze e Tesoro)

**Indagine conoscitiva per l'istruttoria  
delle proposte legislative dell'Unione europea  
in materia creditizia - "Pacchetto bancario"**

Audizione di Giuseppe Lusignani  
Università degli studi di Bologna e Prometeia

Roma, 12 luglio 2017

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Ringrazio il Presidente Mauro Marino e la Commissione tutta per l'invito a discutere le proposte di modifica della disciplina europea in tema di requisiti di capitale delle banche e di risanamento e risoluzione delle banche in crisi, presentate il 23 novembre scorso dalla Commissione Europea. L'intervento racchiude una disamina dei principali contenuti degli emendamenti e un'analisi di alcuni elementi della proposta che ritengo particolarmente rilevanti per il loro impatto sulle banche italiane. In particolare, mi riferisco alla capacità di assorbimento delle perdite (cosiddette TLAC e MREL) e alla modifica proposta della gerarchia dei creditori, alla disciplina prudenziale connessa all'introduzione del principio contabile IFRS9 e agli interventi in materia di proporzionalità con lo scopo di sostenere la capacità di erogare credito da parte delle banche. Prima di discutere questi punti, alcuni cenni sullo stato e sulle prospettive del settore bancario italiano, utili per contestualizzare i possibili impatti delle proposte di revisione.

I risultati del primo trimestre delle banche quotate mostrano alcuni segnali di ripresa: i volumi di credito, anche se di poco, stanno crescendo, il margine di interesse è più elevato del trimestre precedente e le rettifiche sono diminuite nonostante sia aumentato il grado di copertura dei crediti deteriorati. Sempre in aggregato, l'insieme delle banche quotate mantiene una buona posizione patrimoniale, con livelli di capitale ampiamente sopra i requisiti imposti dall'autorità di Vigilanza (requisiti SREP, *Supervisory Review and Evaluation Process*). Il percorso di rafforzamento patrimoniale, attraverso incrementi di capitale e riduzione dell'attivi ponderati per il rischio, è proseguito anche nel primo trimestre del 2017, dopo essersi temporaneamente interrotto a fine 2016 (Fig. 1), per effetto delle perdite in bilancio dovute in gran parte alla scelta di alcuni gruppi bancari di aumentare le coperture dei crediti deteriorati in vista di importanti operazioni di cessione da realizzarsi quest'anno, una scelta, questa, premiata sui mercati con la ripresa delle quotazioni azionarie del settore. In termini di Tier 1 ratio, il settore bancario italiano ha compiuto un percorso di rafforzamento analogo a quello delle banche degli altri principali Paesi della zona euro (Fig. 2), con un contributo esiguo da parte dello Stato. Prima dell'intervento per la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena e la liquidazione ordinata delle due banche venete, gli aiuti di stato in Italia hanno avuto costi fiscali per 0.6 miliardi tra il 2008 e il 2016; nello stesso periodo tali costi sono stati pari a 225 miliardi in Germania, a 86 miliardi nel Regno Unito, e a 51 miliardi in Spagna. Si consideri inoltre che i 20 miliardi del fondo introdotto con il "Decreto Salva Risparmio" (DL n.237/2016, convertito nella legge n. 15/2017) equivalgono all'1.2% del prodotto interno lordo al 2016, che è da comparare al 7.2% per la Germania, al 3.7% per il Regno Unito e al 4.6% per la Spagna.

Nonostante gli sforzi fatti per consolidare la base patrimoniale, i ratio di capitale delle banche italiane restano bassi nel confronto internazionale. Il gap, oltre che per il minor sostegno pubblico, si deve in misura non esigua a differenze nei modelli di business, con le banche italiane più orientate all'attività tradizionale di erogazione del credito, e all'esposizione verso molte piccole e medie imprese, poco capitalizzate e quindi più rischiose, oltre che a un utilizzo dei modelli interni per la valutazione del rischio di credito inferiore rispetto a quanto si registra in Francia e Germania. Se invece si guarda al rapporto di leva finanziaria (ossia al rapporto tra il Tier1 capital e l'esposizione complessiva), le banche italiane evidenziano un valore del 5.3% nel primo trimestre del 2017, in linea con il dato medio dell'area euro e superiore a quello di Francia, Germania e Olanda.

Negli anni più recenti è cambiata in modo significativo anche la struttura di finanziamento delle banche italiane. Si sono fortemente ridotti i finanziamenti dall'estero, una circostanza evidente già dai primi anni della crisi finanziaria, mentre è aumentato il ricorso ai fondi della BCE, che hanno in parte sostituito l'emissione di obbligazioni. I titoli di debito emessi dalle banche, soprattutto la componente collocata presso le famiglie, hanno registrato una contrazione significativa, di circa 230 miliardi dal 2012 a oggi, passando dal 21% del totale passivo nel 2008 al 15% a fine 2016 (Fig. 3). La minore incidenza delle obbligazioni collocate presso la clientela retail sul totale passivo rispetto a qualche anno fa è una tendenza che andrà a consolidarsi per effetto dei maggiori rischi che questo tipo di strumenti ha assunto dopo l'introduzione del meccanismo di bail-in.

Le soluzioni di alcune importanti situazioni di crisi (le quattro banche poste in risoluzione a novembre 2015, le due banche venete e MPS), a cui hanno contribuito insieme agli azionisti e ai detentori di obbligazioni subordinate anche il Fondo di Risoluzione e lo Stato, hanno ridotto in misura significativa i rischi di natura sistemica incorporati nelle valutazioni degli investitori. Sul settore bancario italiano permangono i rischi legati all'elevato livello di crediti deteriorati nei bilanci e alle prospettive di bassa redditività in uno scenario di crescita economica modesta. Perché il settore rimanga stabile e svolga il suo ruolo di sostegno all'economia, sarà pertanto importante mantenere, se non accrescere, il livello di capitalizzazione. E poiché questo avvenga occorrerà, dopo anni di redditività bassa o negativa, che il settore recuperi livelli di redditività compatibili con le attese di rendimento degli investitori di mercato (Fig. 4).

Il consolidamento della crescita economica nei prossimi anni, che Prometeia stima in un aumento del PIL dell'1.2% nel 2017 e dell'1% nel 2018, potrà favorire il recupero di redditività. Pur in presenza di condizioni monetarie ancora espansive, che mantengono elevate le pressioni sui tassi bancari e sullo spread di intermediazione, la maggiore domanda di credito dovrebbe contribuire a una ripresa del margine di interesse a partire dal 2018. Inoltre, con il proseguire della ricomposizione delle attività finanziarie delle famiglie verso prodotti assicurativi e di risparmio gestito e lo sviluppo dei servizi

offerti alle imprese, il flusso addizionale delle commissioni dovrebbe consentire una progressiva ripresa dei ricavi complessivi. Dovrebbero poi migliorare le condizioni finanziarie di famiglie e imprese e confermarsi la riduzione del flusso “ordinario” di rettifiche nel valore dei crediti in portafoglio, anche a seguito delle strategie di ricomposizione verso prenditori meno rischiosi adottate negli anni recenti dalle banche. Questo scenario moderatamente favorevole potrebbe non essere tuttavia sufficiente a chiudere il gap tra rendimento e costo del capitale bancario, condizione necessaria per la sostenibilità del business nel medio termine. Il settore ha pertanto già predisposto, e iniziato a implementare, una serie di strategie, comuni a molti dei piani industriali più recenti: riduzione dello stock di crediti deteriorati per via interna o attraverso cessioni, riduzione dei costi operativi, diversificazione dei ricavi attraverso l’offerta di servizi di gestione del risparmio per le famiglie e di altri tipi di servizi alle imprese, e investimenti in fintech per cogliere nuove opportunità di business o potenziare le proprie capacità di offerta in aree già presidiate. Alcune di queste azioni richiedono verosimilmente tempi lunghi. È il caso della riduzione dei crediti deteriorati, che potrebbe richiedere diversi anni per riportare il rapporto NPL su livelli considerati accettabili dagli investitori e dalla Vigilanza, senza che il processo determini una restrizione all’offerta di credito.

In questo percorso complesso di ristrutturazione del settore finalizzato al recupero di redditività e alla riduzione del rischio derivante dalla qualità degli attivi si inserisce il completamento della normativa europea in tema di requisiti di capitale e liquidità e di gestione delle crisi bancarie.

Le revisioni proposte dalla Commissione Europea riguardano la direttiva (CRD) e il regolamento (CRR) sui requisiti patrimoniali e di liquidità, alcuni aspetti specifici della direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (BRRD) e del regolamento sul meccanismo unico di risoluzione (SRMR). La proposta nasce dall’esigenza di recepire nell’ordinamento comunitario alcuni standard internazionali elaborati dal Comitato di Basilea (c.d. Basilea III) e dal Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB) e dalla necessità di apportare modifiche alle norme sulla gestione delle crisi bancarie per ridisegnare la disciplina dei requisiti sulla capacità di assorbimento delle perdite e per garantire una maggiore armonizzazione della gerarchia dei creditori in sede concorsuale. È importante sottolineare che la Commissione non si è limitata a recepire fedelmente gli standard tecnici, ma ha inserito alcuni aggiustamenti per tenere conto delle specificità delle banche europee e del loro ruolo nel finanziamento dell’economia reale (e delle piccole e medie imprese in particolare). La proposta contiene infatti importanti elementi di proporzionalità per rendere la normativa meno onerosa per le banche più piccole. Gli emendamenti possono essere classificati in tre gruppi in funzione dell’oggetto della modifica: requisiti di capitale e liquidità, regole sulla risoluzione delle crisi bancarie, misure per aumentare la proporzionalità delle norme vigenti e la capacità di prestito delle banche (Fig.5).

### Requisiti di capitale e di liquidità

La proposta della Commissione Europea ha come obiettivo principale il recepimento di alcuni standard emanati dal Comitato di Basilea nell'ambito del pacchetto definito "Basilea III" e dal Consiglio per la Stabilità Finanziaria (FSB). Questo è fondamentale per garantire un "level playing field" tra banche operanti in Paesi diversi; l'attuazione tempestiva degli standard globali è tanto più importante per le banche con un'operatività internazionale.

In particolare, la Commissione Europea propone il recepimento di standard che hanno un impatto diretto sui requisiti di capitale con l'introduzione di nuove regole per il calcolo degli attivi ponderati associati al rischio di mercato (*fundamental review of trading book*) e al rischio di controparte, con l'imposizione di limiti più stringenti alle norme sulle grandi esposizioni e con l'adozione di nuove regole per la valutazione del rischio di tasso di interesse sulle posizioni del portafoglio bancario (*IRRBB, Interest rate risk in the Banking Book*).

Queste misure, volte a incrementare la solidità patrimoniale delle banche rispetto ai rischi appena citati, seguono un processo di rafforzamento patrimoniale che, sotto la spinta regolamentare, è stato già ingente: il Tier 1 ratio delle banche dell'area euro è aumentato di 630 punti base tra il 2008 e il 2016; +560 punti base per le sole banche italiane, corrispondente a circa 40 miliardi di euro di capitale regolamentare, considerando anche il recente aumento di capitale di Unicredit; la riduzione degli attivi ponderati per il rischio (RWA) è stata rilevante e superiore al 20%.

Sono previste anche norme che integrano la disciplina esistente e introducono nell'ordinamento comunitario tre coefficienti regolamentari (Leverage ratio, TLAC e NSFR). Per limitare il ricorso eccessivo all'indebitamento e all'espansione degli attivi, la proposta introduce l'obbligo per le banche di detenere capitale Tier 1 in misura non inferiore al 3% dell'esposizione complessiva non ponderata per i rischi (ovvero l'attivo di bilancio corretto con le poste fuori bilancio e con regole ad hoc per il computo dei derivati); tale requisito, previsto dal Comitato di Basilea a partire dal 1 gennaio 2018, troverà applicazione "entro due anni dall'entrata in vigore" dell'approvazione della modifica proposta. Il coefficiente minimo di leva finanziaria del 3%, pur non essendo stringente né per le banche italiane né per la gran parte delle banche residenti nell'area euro, rappresenta tuttavia un requisito importante, in quanto introduce un limite massimo al totale attivo per unità di capitale, che si affianca ai ratio patrimoniali calcolati sugli attivi ponderati per il rischio (RWA), indicatori che in passato non sono stati sufficienti a evitare un'assunzione eccessiva e non sostenibile di rischi da parte delle banche. L'introduzione della leva finanziaria consentirà quindi una valutazione e, di conseguenza, un controllo più efficace e trasparente della solidità patrimoniale di una banca.

Il secondo coefficiente dà attuazione allo standard in materia di capacità di assorbimento delle perdite (*Total Loss Absorbency Capacity, TLAC*), proposto dal FSB e che si applicherà alle banche di rilevanza sistemica globale (G-SIBs), impone la detenzione di una quantità sufficiente di passività con elevata capacità di assorbimento delle perdite al fine di garantire che, in caso di risoluzione, la banca sia in grado di assorbire le perdite e ricapitalizzarsi. Il TLAC è un requisito di Pillar 1 che entrerà in vigore dal 1 gennaio 2019 e dovrà essere almeno pari al 16% degli attivi ponderati e al 6% del denominatore del coefficiente di leva finanziaria (dal 2022 i minimi saranno rispettivamente 18% e 6.75%). Impone vincoli rilevanti, ma necessari, per garantire la solidità delle banche “too big to fail” aumentandone la capacità di assorbimento delle perdite. In Italia il requisito TLAC si applica solo a Unicredit, che ha già previsto nel piano di impresa presentato al mercato in occasione del recente aumento di capitale l'emissione di titoli subordinati (AT1 e Tier2) per 8.5 miliardi di euro e 13.4 miliardi di euro della nuova classe di obbligazioni *senior non preferred*, proposta dalla Commissione e di cui discuteremo in seguito.

Il terzo coefficiente che la Commissione introduce con la revisione del CRR è il requisito di finanziamento stabile (NSFR, *Net Stable Funding Ratio*), che ha l'obiettivo di garantire che le banche mantengano un profilo di provvista stabile in relazione alla composizione dell'attivo. Questo requisito promuove una migliore valutazione dei rischi di liquidità, favorisce la stabilità delle fonti di raccolta e limita l'assunzione dei rischi di trasformazione delle scadenze propria dell'operatività bancaria. Durante la prima fase della crisi finanziaria molte banche, pur soddisfacendo i requisiti patrimoniali vigenti, si sono trovate in difficoltà per gli elevati rischi di trasformazione delle scadenze. Ne sono seguite scelte gestionali da parte delle banche, anche su richiesta delle autorità di Vigilanza, mirate ad aumentare la posizione di liquidità e a contenere i rischi di trasformazione delle scadenze. Gli impatti legati all'introduzione dell'indicatore NSFR dovrebbero essere limitati; le banche *significant*, direttamente vigilate dall'SSM, compilano già (talvolta con frequenza trimestrale) un rapporto sul NSFR secondo lo standard del Comitato di Basilea e hanno inoltre inserito l'indicatore nell'ambito del “Risk Appetite Framework” e del “Recovery Resolution Plan”. Inoltre tali banche hanno già posto in essere processi e procedure operative/commerciali con l'obiettivo di controllare il grado di trasformazione e mantenere un livello prossimo o superiore al 100%. Maggiori impatti, invece, si potrebbero avere per le banche LSI (*less significant institutions*) che non utilizzano l'NSFR nei propri processi interni di gestione del rischio di liquidità e che dovranno valutarne gli effetti non solo sui processi operativi di misurazione e monitoraggio, ma anche sul proprio modello di business.

Infine, la proposta include modifiche ai requisiti aggiuntivi di capitale che possono essere imposti dall'autorità di Vigilanza, cosiddetti Pillar 2 add-on. In particolare, i requisiti addizionali sono divisi in due componenti, una il cui rispetto è obbligatorio (Pillar 2 Requirement) e, se non soddisfatto, attiva azioni dirette da parte delle autorità di Vigilanza (tra cui la restrizione alla distribuzione dei dividendi

e al pagamento delle cedole); l'altra, denominata Pillar 2 Guidance, collegata ai rischi aggiuntivi emersi da esercizi di stress, alla cui violazione non conseguono azioni automatiche. Questa norma è già utilizzata nella prassi perché applicata dall'SSM per definire i livelli minimi di capitale delle banche vigilate ai fini del processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP). A oggi il requisito di Pillar 2 Guidance non viene comunicato al mercato, ma alcune banche hanno comunque scelto di renderlo noto. È auspicabile che le modalità di comunicazione al mercato dei requisiti aggiuntivi di capitale richiesti dall'autorità di Vigilanza vengano resi uniformi per non alimentare incertezze sugli effettivi livelli di capitale che ciascuna banca è tenuta a rispettare a fini regolamentari.

### Risoluzione delle crisi bancarie

Le modifiche proposte alle norme sulla gestione delle crisi bancarie (BRRD) hanno l'obiettivo di facilitare il corretto funzionamento del meccanismo del bail-in e di uniformare le discipline dei requisiti per l'assorbimento delle perdite (MREL, *minimum requirement for own funds and eligible liabilities* e TLAC) tra i diversi paesi europei. In particolare, è proposta un'armonizzazione a livello europeo della gerarchia dei creditori di obbligazioni senior non garantite creando una nuova asset class (*non preferred senior debt*) che sarà «bailed-in» prima delle altre obbligazioni senior e dopo gli altri strumenti di capitale. In questo modo le banche di tutti gli Stati membri avranno la stessa gerarchia del passivo, con regole di subordinazione uniformi e maggiore chiarezza negli strumenti computabili nel TLAC, evitando così problemi in caso di risoluzione di banche operative in più Stati membri. Finora i titoli *non preferred* sono stati emessi quasi esclusivamente da banche francesi e, proprio per il loro posizionamento nella scala gerarchica, hanno dei costi intermedi tra i titoli senior e quelli subordinati.<sup>1</sup> Questa proposta ha il vantaggio di creare uno strato aggiuntivo di protezione dei depositi non garantiti (sopra i 100.000 euro) e delle obbligazioni senior.

Inoltre, la Commissione propone una revisione delle norme sul MREL per allinearle a quelle del TLAC e così evitare che le banche sistemiche siano costrette a soddisfare due coefficienti che hanno lo stesso obiettivo ma differenti regole di calcolo. Sono previste sanzioni in caso di violazione della soglia minima MREL e specifici obblighi di reporting.

Le norme proposte introducono importanti novità nella disciplina del MREL, ma restano alcuni elementi di incertezza sui tempi di completamento dell'iter legislativo europeo e, più in generale, sull'effetto del MREL sulla capacità di assorbimento del mercato dei nuovi strumenti ammissibili e sull'operatività bancaria, in particolare le ricadute sul costo della raccolta in uno scenario che vedrà la scadenza delle operazioni di rifinanziamento a lungo termine presso la BCE e di un ammontare

---

<sup>1</sup> I titoli non-preferred emessi dalle banche francesi hanno uno spread che, in media, è 45-75pb superiore alle emissioni senior. Emissioni di questo tipo sono già previste nel funding plan 2017-2019 di Unicredit, come risulta dal piano industriale presentato al mercato il 13 dicembre 2016.

rilevante di obbligazioni (entro la fine del 2019, secondo i dati Banca d'Italia<sup>2</sup>, giungeranno a scadenza 194 miliardi di obbligazioni, il 6% del passivo delle banche italiane). Per rispettare il requisito MREL, le banche dovranno emettere obbligazioni sia subordinate sia *senior non-preferred* sostenendo, per effetto dei maggiori rischi di tali strumenti, costi più elevati di raccolta, con possibili effetti di rialzo anche dei tassi sul credito.

Le passività computabili a fini MREL, a dicembre del 2016, per un campione di 11 tra i maggiori gruppi bancari italiani<sup>3</sup> erano pari in media semplice al 15.3% del totale passivo e fondi propri. Il dato corrispondente per un campione di banche europee, che include anche le banche italiane, era pari al 15% del totale passivo e fondi propri alla fine del 2015.<sup>4</sup> Le regole europee per la gestione delle crisi (BRRD) prevedono che, nel caso in cui una banca sia in dissesto o a rischio di dissesto, l'intervento pubblico possa essere attivato a condizione che ci sia una ripartizione dei costi tra azionisti e creditori attraverso l'applicazione dello strumento del bail-in ad almeno l'8% del totale passivo e fondi propri. Per rispettare tale livello, senza coinvolgere gli attuali obbligazionisti senior, per l'aggregato degli 11 maggiori gruppi italiani quotati, occorrerebbe emettere titoli subordinati (anche *senior non preferred*) per circa 12 miliardi di euro (pari al 28% delle attuali consistenze). La quantificazione dell'ulteriore ricorso alle emissioni di passività subordinate, *senior non preferred* e nel caso anche *senior unsecured*, non è al momento possibile in quanto non sono stati ancora comunicati i livelli MREL. La determinazione di livelli particolarmente elevati e la mancanza di un periodo transitorio sufficientemente lungo potrebbe produrre effetti macroeconomici negativi attraverso un incremento significativo dei costi di raccolta, anche per effetto della limitata capacità del mercato di assorbire in un orizzonte temporale breve un ammontare significativo di strumenti computabili nel calcolo del MREL.

La Commissione si è mostrata sensibile a questo tema, inserendo nella proposta l'obbligo per l'EBA di presentare con frequenza biennale un rapporto sull'implementazione del MREL che dovrà specificare l'impatto del requisito su alcuni temi sensibili (costo della raccolta, livello dei prestiti soprattutto a PMI, struttura di bilancio delle banche, migrazione di esposizioni verso il sistema bancario ombra, strategie per conformarsi ai requisiti minimi).

La proposta di Direttiva che armonizza la gerarchia dei creditori non garantiti in caso di insolvenza è stata sottoposta a un iter di approvazione accelerato (cosiddetto "fast-track"). In particolare, nel testo condiviso in sede di Consiglio Economia e Finanza (ECOFIN) lo scorso 31 maggio, è richiesto agli Stati Membri di applicare le disposizioni sulla gerarchia dei creditori al più tardi entro 18 mesi dall'entrata in vigore della Direttiva (i tempi segnalati nella proposta originaria, ovvero recepire le norme entro il giugno 2017 e applicarle da luglio 2017, sono ormai irrealizzabili). Inoltre, la Commissione UE potrà valutare, entro 3 anni dall'entrata in vigore della Direttiva, se introdurre

---

<sup>2</sup> Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, aprile 2017.

<sup>3</sup> Il campione è composto da Unicredit, Intesa SP, Monte dei Paschi, Banco Popolare, Ubi, BP Milano, Bper, Carige, BP Sondrio, Credem e Credito Valtellinese. La stima è riferita alle informazioni a fine 2016.

<sup>4</sup> cfr. EBA, Final report on MREL. Report on the implementation and design of the MREL framework, 14 dicembre 2016.



ulteriori modifiche alla classificazione dei depositi in caso di insolvenza. In questo modo viene lasciata una porta aperta a un'ulteriore modifica del pecking order, a mio avviso positiva, che potrebbe portare, in linea con quanto auspicato anche dalla BCE<sup>5</sup>, a una forma di “depositor preference estesa” (ovvero un regime preferenziale generalizzato per tutti i depositanti) che garantirebbe una più chiara percezione del rischio in funzione della tipologia di strumento finanziario.

### Proporzionalità e aumento della capacità di prestito delle banche

Il principio di proporzionalità, ovvero l'applicazione delle norme in funzione della dimensione e della complessità operativa delle banche, ha una rilevanza centrale nell'ambito della proposta, perché gli emendamenti porteranno benefici sia in termini di impatti positivi sui coefficienti patrimoniali (ponderazioni favorevoli per le esposizioni verso PMI e i finanziamenti di progetti di infrastrutture) sia in termini di riduzione degli oneri connessi agli adempimenti regolamentari (obblighi di reporting e disclosure proporzionati alla dimensione della banca, esenzione in materia di differimento e pagamento in strumenti finanziari della componente variabile della remunerazione). Questa parte della proposta tiene conto del fatto che il sistema bancario europeo si caratterizza per la presenza diffusa di banche territoriali di dimensione contenuta, soprattutto in Germania, Italia e Austria.

Tra le misure volte a sostenere la capacità di prestito delle banche sono particolarmente rilevanti la conferma e l'estensione del *supporting factor* per le esposizioni verso le PMI e l'introduzione di un regime transitorio per l'applicazione del principio contabile IFRS9. Queste norme dovrebbero salvaguardare le condizioni di finanziamento dell'economia reale coerentemente con la posizione espressa dal Parlamento Europeo nella recente Relazione Annuale sull'Unione Bancaria.<sup>6</sup>

Lo stesso obiettivo è perseguito dalla proposta sul mantenimento e l'ampliamento del trattamento prudenziale per le esposizioni verso le PMI. Il cosiddetto “SME supporting factor” consente infatti di ottenere sui prestiti alle PMI di importo inferiore a 1.5 milioni di euro un assorbimento di capitale minore rispetto a quello applicato sui prestiti alle imprese di maggiori dimensioni, indipendentemente dal metodo di ponderazione del rischio (IRB o standard). Al momento dell'entrata in vigore di questa misura (art. 501 CRR), ovvero nel gennaio 2014, fu stabilito che nel 2016 l'EBA avrebbe dovuto valutarne l'effettivo impatto, riferire alla Commissione che, a sua volta, avrebbe avuto la facoltà di presentare una proposta legislativa a Parlamento e Consiglio UE. L'attuale proposta non solo conferma la riduzione del 23.81% del requisito per le esposizioni verso le PMI, ma ne propone un'estensione alla quota di finanziamento eccedente 1.5 milioni di euro con una riduzione del risk weight pari al 15%. Si tratta di una disposizione che potrebbe portare benefici in termini di minore assorbimento patrimoniale anche significativi. Stime effettuate da Prometeia sul campione di 12 gruppi bancari italiani che hanno partecipato al Transparency Exercise dell'EBA del 2016

---

<sup>5</sup> Cfr. in parere della Banca Centrale Europea dell'8 Marzo 2017

<sup>6</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//IT>

quantificano in un intervallo compreso tra 23 e 34 punti base la riduzione del CET1 ratio, equivalente a un impatto in termini di possibile maggiore crescita del credito compresa tra il 3.6% e il 5.6% dai livelli di fine 2016.

Sul tema IFRS9, il punto cruciale è il cambiamento introdotto dal nuovo principio contabile (che entrerà in vigore dal 1 gennaio 2018) nella misurazione delle perdite su crediti, ovvero il passaggio da un modello retrospettivo (“incurred loss”, che valuta le perdite subite e determinate da fattori o eventi osservabili e quantificabili al momento della valutazione) a un modello probabilistico (“expected loss”, che si basa sulla probabilità che si verifichi la perdita in futuro). Si tratta di un’importante innovazione che avvicina le logiche della contabilità a quelle del risk management e che, a parità di condizioni, comporterà un aumento delle rettifiche su crediti (con conseguenti effetti negativi sui coefficienti patrimoniali). Tali effetti sono legati soprattutto all’aumento degli accantonamenti su crediti non deteriorati, per la necessità di riclassificare i crediti in bonis in due categorie, in base al profilo di rischio. Con riferimento a 6 gruppi bancari italiani<sup>7</sup> che utilizzano i modelli interni per il calcolo degli attivi ponderati per il rischio, e per i quali è disponibile un dettaglio informativo che consente di pervenire ad una stima, Prometeia quantifica un incremento del 60% nel livello delle rettifiche collettive sui crediti non deteriorati, con una riduzione del CET1 ratio di circa 30 punti base. In termini di credito potenziale si tratta di una riduzione intorno al 3% dei prestiti a clientela di fine 2016. Va tuttavia segnalato che l’introduzione di un modello probabilistico nel calcolo delle rettifiche, che considera la perdita che si prevede di subire lungo l’intera vita dell’esposizione (lifetime), crea un collegamento tra il livello degli accantonamenti in bilancio e l’evoluzione dello scenario macroeconomico. Il consolidarsi delle attese di miglioramento dello scenario macroeconomico potranno ridurre i futuri impatti negativi attualmente stimati per l’adozione del nuovo principio contabile.

L’obiettivo della proposta della Commissione è di mitigare gli effetti negativi sul CET1 ratio (e sulla capacità di prestito delle banche) derivanti da accantonamenti sulle perdite attese sui crediti non deteriorati lungo tutta la vita residua delle attività. È quindi proposta l’introduzione graduale degli accantonamenti per il rischio di credito richiesti sullo stage 1 (posizioni in bonis) e sullo stage 2 (posizioni in bonis che hanno subito un significativo deterioramento del merito creditizio) consentendo alle banche di aggiungere un elemento positivo al capitale regolamentare a partire dal 2018 e nei quattro esercizi successivi che sarà moltiplicato ogni anno per fattori di importo progressivamente decrescente (prevedendo nel 2018 una sterilizzazione completa, ovvero un fattore pari a 1).

Considerata l’urgenza della disposizione (l’IFRS9, come detto, entrerà in vigore a gennaio del prossimo anno), il Consiglio e il Parlamento Europeo hanno sottoposto la disciplina prudenziale del principio a un iter separato e accelerato (fast-track), inserendola in una proposta di regolamento *ad*

---

<sup>7</sup> Unicredit, Intesa Sanpaolo, Monte dei Paschi di Siena, UBI, Banco Popolare e BPER. Credem, pur utilizzando modelli interni, non è stata considerata nell’analisi in quanto non fornisce la disclosure necessaria per effettuare le stime.

*hoc*. Questa norma, scaturita dall'ECOFIN del 16 giugno scorso, riprende il tema dell'introduzione graduale ma la modifica in alcuni aspetti:

- conferma il periodo transitorio di cinque anni a partire dal 1 gennaio 2018 ma, tenendo conto dei rilievi espressi dal Comitato di Basilea e dall'EBA, ha portato il fattore di ponderazione nel primo anno a 0.95 (annullando quindi l'iniziale proposta di sterilizzazione completa dell'impatto);
- chiarisce che il periodo transitorio sarà anche "dinamico" perché, oltre ad attenuare l'impatto del "gradino iniziale" (differenza tra rettifiche calcolate con IFRS9 e quelle calcolate con IAS39 al 1 gennaio 2018), si dà la facoltà di smorzare anche eventuali ulteriori impatti collegati a un peggioramento macroeconomico.<sup>8</sup>

Le banche che vorranno beneficiare del phase-in dovranno darne disclosure in bilancio. Su questo aspetto, condividendo la proposta fatta anche da altri relatori in questa sede, sarebbe opportuno rendere uniforme l'applicazione del phase-in a tutte le banche europee, introducendone l'obbligatorietà per assicurare la comparabilità degli enti creditizi soprattutto all'interno dell'Unione bancaria.

### *Conclusioni*

Gli emendamenti proposti dalla Commissione al "pacchetto bancario" puntano a perfezionare e completare il quadro normativo delle banche. Essi contribuiscono a ridurre l'incertezza sull'evoluzione della regolamentazione di Vigilanza chiarendo, almeno in linea generale, le modalità di recepimento di standard tecnici già approvati a livello globale. La valutazione sul pacchetto bancario è quindi complessivamente positiva, anche se rimangono particolarmente importanti i tempi di applicazione delle varie modifiche proposte, che si inseriscono in una fase delicata in cui si vedono i primi segnali di ripresa della redditività del settore bancario. I tempi per la conclusione dell'iter legislativo sono infatti ristretti e, in alcuni casi, un ritardo nell'approvazione potrebbe neutralizzarne i benefici (in tal senso è da valutare positivamente il "carving out" delle misure transitorie sull'IFRS9). Inoltre dopo l'entrata in vigore o il recepimento sarà necessaria un'intensa produzione di atti delegati (normativa di livello 2) e standard applicativi (normativa di livello 3), per cui la quantità di regole che le funzioni compliance delle banche dovranno monitorare è destinata ad aumentare e assumerà prevalentemente la forma di linee guida/orientamenti/opinioni delle autorità di Vigilanza, ovvero di dettagli tecnici per implementare in modo uniforme le nuove regole.

---

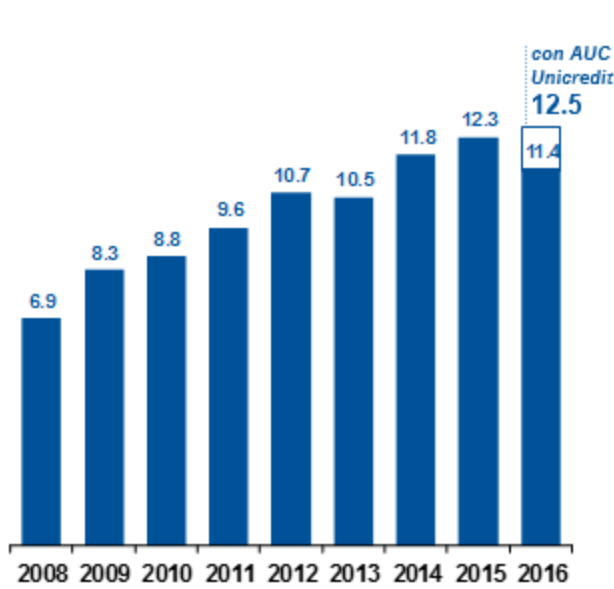
<sup>8</sup> Infatti le rettifiche collegate all'IFRS 9 potrebbero aumentare in modo significativo e inatteso a causa di un peggioramento delle prospettive macroeconomiche. Pertanto alle banche sarà concesso un alleggerimento aggiuntivo, applicabile solo nel caso in cui il peggioramento macroeconomico porti a un incremento superiore al 20% degli accantonamenti rispetto a quelli alla data dell'1.1.2018 (ovvero rispetto al gradino collegato alla first time adoption). Inoltre si chiarisce che le banche non potranno avere un doppio beneficio sui coefficienti patrimoniali ovvero il phase-in sul CET1 ratio e un alleggerimento in termini di RWA (quindi il calcolo del valore dell'esposizioni al rischio non dovrebbe tenere conto degli accantonamenti su crediti inclusi nel CET1).



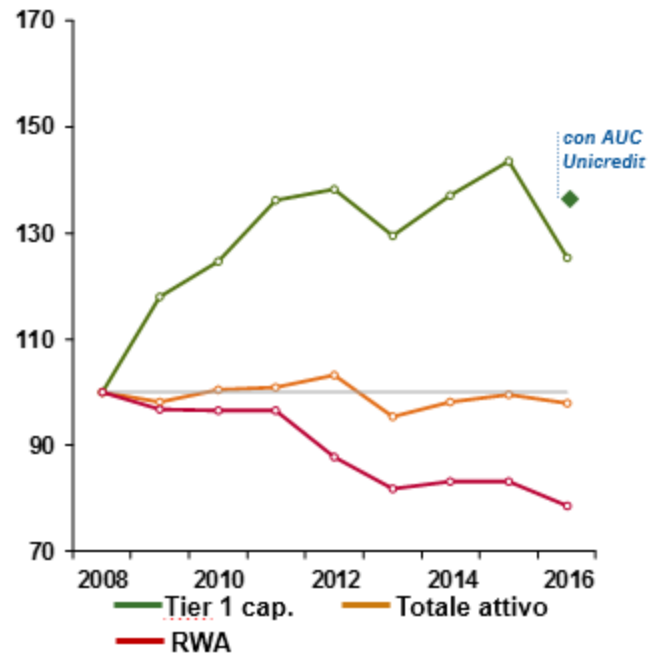
## APPENDICE

Fig 1: Tier 1 ratio Italia

**Tier 1 ratio - Italia**  
%



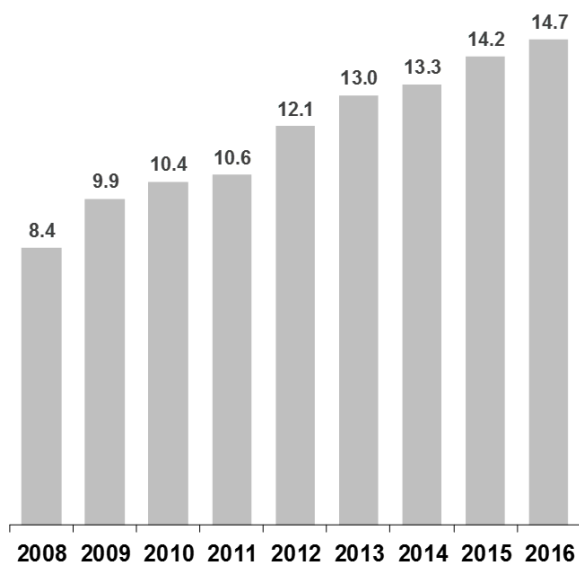
**Tier 1 capital - Italia**  
Numeri indice (2008=100)



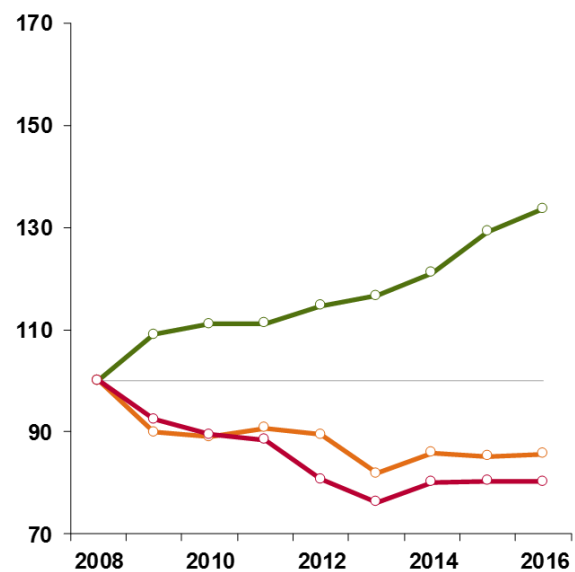
Fonte: elaborazioni Prometeia su dati consolidati Bce – Full Sample

Fig 2: Tier 1 ratio banche Uem

**Tier 1 ratio - Uem**  
%

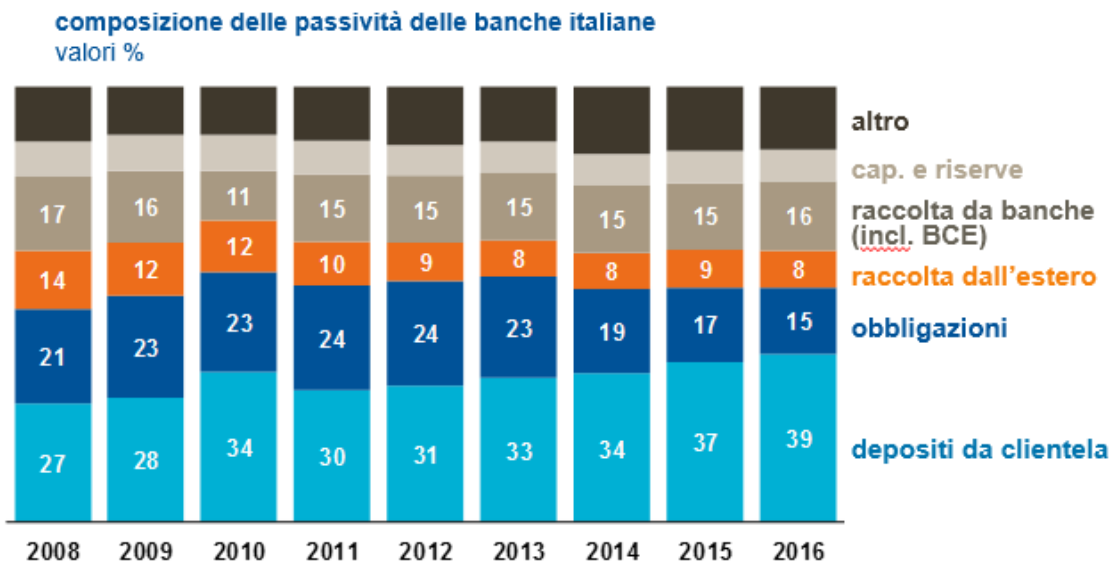


**Tier 1 capital - Uem**  
Numeri indice (2008=100)



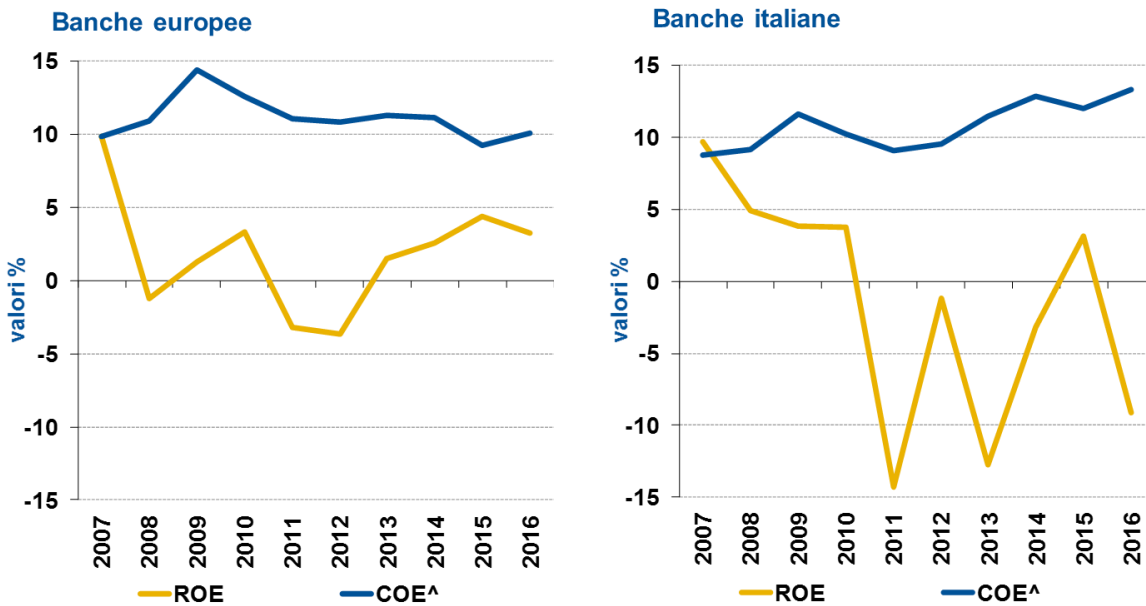
Fonte: elaborazioni Prometeia su dati consolidati Bce – Full Sample

Fig. 3: composizione % delle passività delle banche italiane



fonte: elaborazioni Prometeia su dati Banca d'Italia

Fig. 4: RoE e cost of equity (COE)



fonte: elaborazioni Prometeia su dati Thomson Reuters e BCE – Consolidated Banking Data;  
 \*Media delle stime derivanti dall'applicazione di diversi modelli di mercato alle banche individuali quotate per i seguenti paesi: Italia, Spagna, Germania, Francia, Austria, Portogallo, Irlanda, Paesi Bassi, Belgio, Cipro, Grecia, Malta, Slovacchia (dati a giugno 2017)

Fig. 5: schema di sintesi delle principali misure di riforma proposte dalla Commissione Europea

elementi chiave	modifiche proposte	normative da emendare
<b>requisiti di capitale e di liquidità</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ leva finanziaria</li> <li>■ net stable funding ratio</li> <li>■ Pillar2 capital req. &amp; guidance</li> <li>■ introduzione TLAC</li> <li>■ grandi esposizioni</li> <li>■ market risk (fundamental review of trading book)</li> <li>■ approccio standard per il rischio di controparte</li> <li>■ esposizioni vs CCP</li> <li>■ IRRBB (interest rate risk in the banking book)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CRR</li> <li>■ CRD4</li> </ul>
<b>risoluzione delle crisi bancarie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ armonizzazione MREL-TLAC</li> <li>■ riconoscimento contrattuale bail-in</li> <li>■ gerarchia dei creditori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ BRRD</li> <li>■ SRMR</li> </ul>
<b>proporzionalità e misure di sostegno alla capacità di prestito delle banche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ SMEs supporting factor</li> <li>■ IFRS 9</li> <li>■ reporting e disclosure</li> <li>■ infrastructure exposures</li> <li>■ sistemi di remunerazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CRR</li> <li>■ CRD4</li> </ul>