



*Dipartimento di Impresa e Management*

*Cattedra di Economia dei Mercati e degli Intermediari Finanziari*

**L'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI  
VIGILANZA SULLE LESS SIGNIFICANT  
BANKS NEL SSM**

RELATORE

Prof. Francesco Cerri

CANDIDATO

Elena Romano

MATR. 193481

ANNO ACCADEMICO 2016/2017

# Indice

<b>Introduzione</b> .....	3
---------------------------	---

## **CAPITOLO I**

### **SINGLE SUPERVISOR MECHANISM**

1.1 L'innovazione della funzione di vigilanza .....	5
1.2 Il funzionamento del SSM .....	6
1.2.1 La separazione dei poteri tra BCE e NCA .....	6
1.2.2 La struttura organizzativa .....	7
1.2.3 Il processo decisionale .....	10
1.2.4 Il ciclo di vigilanza.....	11
1.2.5 Il processo di revisione e valutazione prudenziale.....	11
1.3 L'esercizio della vigilanza.....	14
1.3.1 Il quadro di riferimento per la vigilanza delle SI.....	14
1.3.2 Il quadro di riferimento per la vigilanza delle LSI.....	15
1.3.3 Il ruolo delle NCA. ....	17
1.3.4 Le LSI a confronto con le SI.....	19

## **CAPITOLO II**

### **IL COMPREHENSIVE ASSESSMENT E LA RIFORMA DELLE BANCHE DI CREDITO COOPERATIVO**

2.1 Il CA.....	22
2.1.1 Le Caratteristiche dell'esercizio .....	22
2.1.2 L'esito della valutazione approfondita 2014 per le banche europee .....	24
2.1.3 I risultati per le banche italiane 2014 .....	26
2.1.4 Le due banche con carenze di capitale nello scenario avverso dello stress test.....	27
2.1.5 Gli esercizi di simulazione semplificati .....	28

2.2 La riforma delle BCC.....	29
2.2.1 Le caratteristiche e il processo della riforma .....	29
2.2.2 Le problematiche del settore .....	30
2.2.3 Le soluzioni individuate dalla riforma .....	32
2.2.4 La governance e il sostegno del gruppo.....	33
2.2.5 La way out.....	35
2.2.6 Il futuro dei nuovi gruppi di Banche di Credito Cooperativo .....	35

## **CAPITOLO III**

### **LE PROSPETTIVE PER IL FUTURO**

3.1 Problema metodologico .....	37
3.1.1 Gli aspetti critici legati alla metodologia applicata precedentemente alle SI .....	37
3.1.2 L'applicazione della metodologia degli stress tests 2016 utilizzata per le BCC.....	38
3.1.3 Gli effetti dell'applicazione della metodologia sulle nuove SI italiane.....	39
3.2 Problema procedurale .....	41
3.2.1 I ruoli e la governance.....	41
3.2.2 L'analisi tecnico-operativa .....	42
<b>Conclusioni</b> .....	43
<b>Riferimenti bibliografici</b> .....	45

## Introduzione

La recente crisi economica scoppiata nel 2007 ha evidenziato le mancate integrazioni dell'Unione economica e monetaria e come queste si sono tradotte in risposte inefficaci agli scenari che via via la crisi ha presentato. A partire dalla politica estera che ha tentennato di fronte a temi con forte impatto sociale come quello dell'immigrazione, alle tematiche sul lavoro che hanno prodotto risposte disomogenee al contrasto della disoccupazione, a quelle fiscali che non hanno prodotto alcun orientamento comunitario con la conseguente impossibilità di emettere bond europei, allo stesso modo anche i temi legati alla stabilità dei mercati hanno trovato l'Unione Europea impreparata e priva di strumenti unitari. Le difficoltà da parte di alcuni paesi membri a finanziare il debito sovrano, il deterioramento delle condizioni degli istituti di credito afflitti dall'infiltrazione dei titoli tossici e da ingenti investimenti in titoli di Stato sempre meno garantiti, hanno posto come urgentissima la necessità di una governance europea per gestire al meglio il pericoloso legame che si era venuto a creare tra stato di salute delle banche ed emittenti sovrani. Al fine di scongiurare che un'ulteriore crisi finanziaria, attivata da un eventuale *effetto domino*, traducesse i propri effetti sull'economia reale già messa a dura prova da tanti anni di crisi, nasce il progetto di Unione Bancaria con i suoi tre pilastri: il Single Supervisor Mechanism, il Single Resolution e il Deposit Guarantee Scheme. Tre pilastri che di fatto costituiscono l'unico passo concreto di integrazione europea a valle di Maastricht.

In quest'ottica la nascita dell'Unione Bancaria ha inoltre l'obiettivo di rafforzare i benefici del mercato comune dei servizi bancari e finanziari e quello di contrastare i rischi di instabilità sistemica, causati dall'interconnessione tra banche e Stati evitando in questo modo effetti di trasmissione dal rischio bancario al rischio sovrano. L'Unione Bancaria ha la finalità di fornire un quadro d'insieme sui rischi del sistema bancario europeo, rendendo possibile:

- una effettiva vigilanza consolidata, nel recente passato ostacolata da condotte nazionali di *ring fencing*<sup>1</sup>, poco inclini a considerare i possibili effetti negativi e le ricadute delle proprie azioni nel più ampio contesto del mercato comune;
- la rimozione degli ostacoli per un'efficace gestione del capitale, della liquidità e dell'operatività dei gruppi bancari *cross-border*;
- una più rapida ed efficace gestione delle crisi, specie dei grandi intermediari operanti in più paesi, limitando il ricorso a fondi pubblici, grazie alla progressiva costituzione, mediante versamenti delle banche, del Fondo Unico di Risoluzione europeo.

---

<sup>1</sup> Il ring fencing è la creazione di una barriera difensiva a protezione di un'attività finanziaria regolata. La protezione avviene attraverso la separazione dei campi di azione di un istituto, isolando le attività di investimento da tutto il resto al fine di evitare contagi nel caso di investimenti sbagliati o di vere e proprie frodi.

L'Unione bancaria si compone di *tre pilastri*:

- 1) europeo nel quale le decisioni sui profili prudenziali sono assunte in modo unitario dalla BCE in collaborazione con le National Competent Authorities (NCA). In questo network la BCE si occupa della vigilanza diretta delle banche cosiddette *significant*, mentre le autorità nazionali sono incaricate della vigilanza diretta delle banche *less significant*.
- 2) Il secondo pilastro è costituito da uno schema unitario di prevenzione e gestione delle crisi bancarie ed è rappresentato dal Single Resolution Mechanism (SRM); un *framework* creato al fine di gestire in modo uniforme la ristrutturazione di enti creditizi in difficoltà finanziaria e a rischio di insolvenza. Il modello è quello del salvataggio interno (*bail-in*) che pone il costo della crisi su soci e creditori anziché sullo Stato (*bail-out*). L'uso di strumenti di prevenzione e gestione è affidato ad un'apposita autorità, il Single Resolution Board (SRB) che si avvale di un Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie, il Single Resolution Fund (SFR). Il *Board* opera in raccordo con le Autorità nazionali, responsabili della redazione dei piani di risoluzione e della conduzione delle procedure di gestione della crisi degli intermediari *less significant*.
- 3) Il terzo pilastro, che non ha trovato ancora piena realizzazione, è rappresentato da uno schema armonizzato di tutela dei depositanti in caso di liquidazione di una banca, Deposit Guarantee Scheme, che mira a ridurre le distorsioni competitive dovute alle diverse forme di protezione e modalità di funzionamento degli schemi nazionali.

Per rafforzare la credibilità del progetto di Unione Bancaria e la solidità del sistema bancario europeo è stata svolta, sotto la guida della BCE, una approfondita verifica della qualità degli attivi (AQR) delle banche dell'area dell'euro e un severo esercizio di *stress test*, condotto in collaborazione con l'European Banking Authority (EBA), volto a verificare la capacità di tenuta delle grandi banche europee anche qualora dovessero verificarsi condizioni di mercato particolarmente avverse. I risultati di questo *Comprehensive Assessment* sono le fondamenta su cui poi si è costituito il SSM.

L'obiettivo di questo lavoro è analizzare il sistema di vigilanza europeo SSM, comprenderne il funzionamento e soprattutto approfondire l'applicazione degli strumenti e delle metodologie utilizzate, per poi verificarne gli effetti sul sistema bancario europeo. Quest'analisi è funzionale e necessaria per capire quali saranno le future mosse della vigilanza della BCE in vista dell'evoluzione del sistema delle Banche di Credito Cooperativo in Italia.

# CAPITOLO I

## IL SINGLE SUPERVISOR MECHANISM

### 1.1 L'innovazione della funzione di vigilanza

Il Single Supervisor Mechanism<sup>2</sup>, divenuto operativo il 4 novembre 2014, è il sistema europeo di vigilanza bancaria che comprende la BCE e le Autorità di Vigilanza Nazionali dei paesi partecipanti. Il primo elemento di novità del SSM riguarda l'applicazione integrata di normative europee e nazionali. Il nuovo sistema rappresenta un cambiamento epocale nella struttura della vigilanza bancaria europea, in quanto segna il passaggio da un modello basato sulla vigilanza nazionale armonizzata ad un modello di vigilanza centralizzata.

La BCE nella Guida alla Vigilanza Bancaria pone tre obiettivi che il SSM deve conseguire:

- la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo;
- l'integrazione e la stabilità del settore finanziario;
- la maggiore coerenza della vigilanza bancaria nell'area euro.

Questo sistema promuove l'applicazione di un *single rulebook* ovvero un corpus unico di norme alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi, che conferisce maggiore solidità al sistema bancario nell'area dell'euro. Il single rulebook dà origine a un sistema di poteri di regolamentazione e amministrativi in senso stretto, in un'ottica d'integrazione tra la BCE e National Competent Authority (NCA).

La principale valenza innovativa del single rulebook risiede nell'attribuzione dell'esercizio della funzione di vigilanza ad un network privo di personalità giuridica, appositamente istituito (il Single Supervisor Mechanism) composto dalla BCE e dalle NCA degli Stati membri partecipanti<sup>3</sup>.

Il SSM sviluppa un sistema di vigilanza univoco, in cooperazione con diversi organi tra cui l'Autorità bancaria europea (EBA), il Parlamento europeo, l'Eurogruppo, la Commissione europea e il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS).

Come indicato nella Guida alla Vigilanza Bancaria, continuano a far capo alle rispettive Autorità Nazionali, i compiti in materia di antiriciclaggio, protezione del consumatore, servizi di pagamento, vigilanza sulle succursali di banche extraeuropee insediate negli Stati europei aderenti e sui soggetti non rientranti nella definizione di "ente creditizio" ai sensi del diritto dell'UE ma trattati come tali nel diritto nazionale, ed inoltre le eventuali competenze che consentano l'applicazione di strumenti macro prudenziali non previsti da disposizioni europee.

---

<sup>2</sup>istituito dal Regolamento UE n. 1024/2013

<sup>3</sup> art. 2, par. 9, Regolamento SSM

## 1.2 Il funzionamento del Single Supervisor Mechanism

### 1.2.1 La separazione dei poteri tra BCE e Autorità Nazionali

La realizzazione del SSM e l'attribuzione allo stesso delle funzioni di vigilanza prudenziale in tutti gli Stati aderenti all'euro, comportano l'esame delle modalità di funzionamento e l'analisi dei rapporti intercorrenti fra l'Autorità europea e quelle nazionali, al fine di ricostruire i ruoli ad esse assegnati all'interno della nuova architettura di controllo.

La struttura del SSM si compone di tre unità di vigilanza:

- vigilanza diretta della BCE: dedicata alla supervisione giornaliera delle banche significative e fondata sulle competenze della BCE in materia di stabilità macroeconomica e finanziaria;
- vigilanza delle NCA: vigilanza sugli enti creditizi meno significativi nelle rispettive giurisdizioni tenendo conto delle loro peculiarità economiche, organizzative e culturali;
- vigilanza orizzontale e competenze specialistiche: funzioni trasversali e specialistiche nei confronti di tutti gli enti creditizi sottoposti a vigilanza nell'ambito dell'SSM.

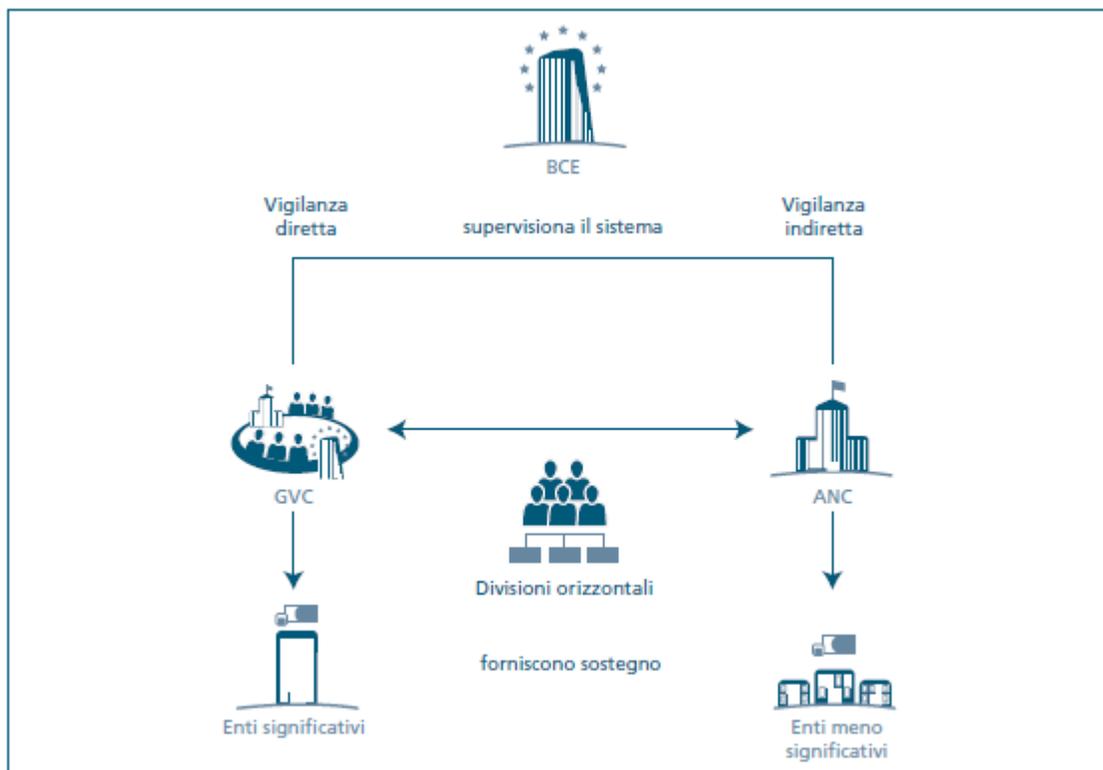


Figura 1. La suddivisione dei compiti (Guida alla vigilanza bancaria BCE, novembre 201)

L'SSM è responsabile della vigilanza su circa 4700 intermediari negli stati membri partecipanti. Per svolgere una vigilanza efficiente, i ruoli e le competenze della BCE e delle NCA sono attribuiti sulla base della significatività dei soggetti vigilati. Per stabilire se un ente creditizio è significativo o meno l'SSM esegue una

verifica periodica.

Una banca è considerata *'significant'* se soddisfa una qualsiasi delle seguenti condizioni:

- il valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro o, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro, supera il 20% del PIL nazionale;
- è uno de tre enti creditizi più significativi in uno Stato membro;
- riceve assistenza diretta dal meccanismo europeo di stabilità;
- il valore totale delle attività supera i 5 miliardi di euro e il rapporto tra le attività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le attività totali è superiore al 20% o il rapporto tra le passività transfrontaliere in più di un altro Stato membro partecipante e le passività totali è superiore al 20%.

La classificazione degli enti creditizi può subire variazioni in seguito alla normale operatività delle banche oppure in caso di eventi eccezionali (ad esempio una fusione o un'acquisizione). Se un gruppo o un ente creditizio classificato come meno significativo soddisfa per la prima volta uno dei criteri precedentemente esposti, viene dichiarato significativo e l'NCA trasferisce la competenza di vigilanza diretta alla BCE. Nel caso in cui un ente creditizio non rispetti i criteri di significatività per tre anni consecutivi, sarà riclassificato come non significativo e la competenza di vigilanza spetterà alla NCA pertinente, come prevede il meccanismo di moderazione.

Il ruolo della BCE è quello di esercitare la vigilanza diretta su tutti gli enti significativi, che corrispondono a 125 banche e a circa l'82% delle attività bancarie totali dell'area euro<sup>4</sup> vigilate con l'assistenza delle NCA. L'attività di vigilanza è svolta dai Joint Supervisory Teams (JST) composti da personale sia delle NCA che della BCE.

Il ruolo delle NCA è quello di continuare l'attività di vigilanza diretta sugli enti meno significativi, circa 3700 soggetti, sotto la supervisione della BCE.

### **1.2.2 La struttura organizzativa**

Facendo riferimento a quanto riportato nella Guida alla vigilanza bancaria BCE<sup>5</sup>, la vigilanza giornaliera degli enti significativi è condotta dai JST coadiuvati dalla DG Vigilanza micro prudenziale IV. Viene istituito

---

<sup>4</sup> Lista delle entità supervisionate gennaio 2017 in riferimento al rapporto annuale 2016 pubblicato il 29 marzo 2017 dalla BCE; tavola 7 pagina 54.

<sup>5</sup> Il SSM ha istituito quattro Direzioni Generali (DG) che svolgono i compiti di vigilanza in cooperazione con le ANC; le DG Vigilanza micro prudenziale I e II sono responsabili della vigilanza diretta giornaliera degli enti significativi; la DG Vigilanza micro prudenziale III è incaricata della sorveglianza sulle attività di vigilanza delle ANC sugli enti meno significativi; la DG Vigilanza micro prudenziale IV svolge funzioni orizzontali e specialistiche nei confronti di tutti gli enti creditizi sottoposti a vigilanza nell'ambito dell'SSM e mette a disposizione competenze specialistiche su particolari aspetti della vigilanza.

un JST per ogni ente creditizio significativo, composto dal personale della BCE e delle NCA dei paesi in cui sono situati gli enti creditizi. Nell'ambito della vigilanza giornaliera i JST: analizzano le relazioni sulla vigilanza, esaminano i bilanci di esercizio e la documentazione interna degli enti vigilati, tengono riunioni periodiche con gli enti creditizi vigilati a vari livelli gerarchici, conducono analisi costanti dei rischi e analisi costanti dei modelli di rischio approvati e valutano i piani di risanamento degli enti creditizi. Ciascun JST fa capo a un coordinatore presso la BCE incaricato dell'attuazione delle attività e dei compiti di vigilanza previsti dal programma di revisione prudenziale di ogni singolo ente creditizio significativo. Nell'esercizio della vigilanza sugli enti, i JST e le NCA sono coadiuvati dalle dieci divisioni con funzioni orizzontali e competenze specialistiche della DG Vigilanza micro prudenziale IV.

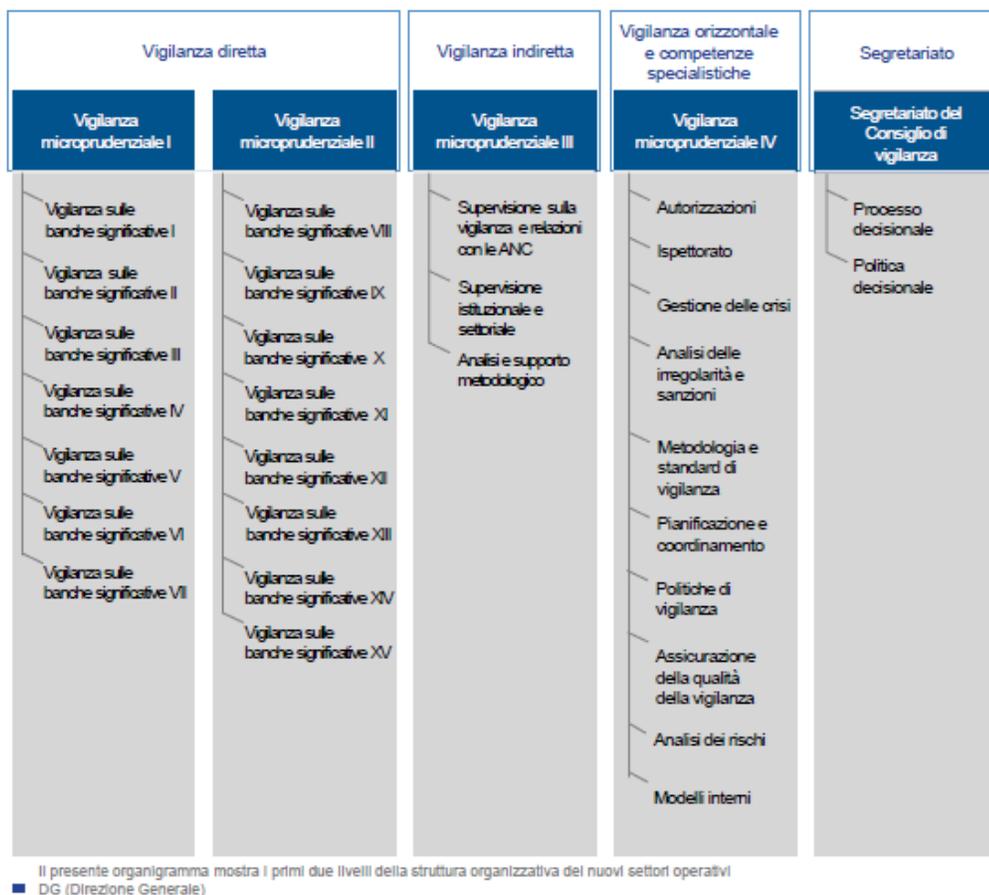


Figura2. Struttura organizzativa centrale del SSM (Guida alla vigilanza bancaria BCE, novembre 2014)

Uno degli obiettivi fondamentali del SSM è assicurare parità di trattamento prudenziale e regolamentare per tutti gli enti creditizi partecipanti (Significant e Less Significant). Questo lavoro di armonizzazione della vigilanza bancaria è svolto in gran parte dalle *divisioni orizzontali e specialistiche* che definiscono metodologie comuni da far adottare alle NCA e alla BCE.

1) *La Divisione Analisi dei rischi* conduce analisi approfondite dei rischi e fornisce informazioni sulle vulnerabilità e sui rischi correnti considerando anche i rischi a livello sistematico come quelli derivanti da

squilibri internazionali o da un'eccessiva concentrazione dei rischi che potrebbero portare delle bolle settoriali speculative.

2) *La Divisione Pianificazione e coordinamento* monitora l'attuazione degli obiettivi strategici del SSM e coordina la ripartizione delle risorse e delle competenze del SSM per assicurare che ciascun JST svolga i compiti e le attività di vigilanza assegnati annualmente.

3) *La Divisione Ispettorato* svolge vari tipi di ispezioni presso gli enti creditizi. Le ispezioni in loco sono indagini approfondite dei rischi, delle attività di controllo dei rischi e della governance in un ambito e in un periodo di tempo prestabiliti presso la sede dell'ente. In aggiunta a queste ispezioni pianificate possono essere condotte ispezioni ad hoc per un evento o incidente verificatosi in un ente creditizio che richiede un'azione di vigilanza immediata. Se ritenuto necessario, si possono svolgere ispezioni di controllo per valutare i progressi compiuti dal soggetto nell'attuazione di azioni o misure correttive individuate in una precedente ispezione pianificata o ad hoc.<sup>6</sup>

4) *La Divisione Gestione delle crisi* sostiene i JST nella gestione della crisi. Tale divisione riesamina i piani di risanamento degli enti creditizi significativi sottoposti a vigilanza e svolge un'ulteriore analisi, che permette valutazioni comparative, controlli di qualità, verifiche della coerenza e sostegno specialistico ai JST.

5) *La Divisione Analisi delle irregolarità e sanzioni* svolge le indagini sulle presunte violazioni degli enti creditizi ed impone sanzioni agli enti creditizi e/o alla loro dirigenza nel caso in cui sono stati violati gli obblighi normativi.

6) *La Divisione Politiche di regolamentazione e vigilanza* coordina la cooperazione internazionale nell'ambito del SSM, elaborando i requisiti prudenziali obbligatori per le banche significative e meno significative, e coopera con gli altri organismi europei<sup>7</sup> al fine di creare un settore più sicuro e stabile.

7) *La Divisione Assicurazione della qualità della vigilanza* promuove l'eccellenza e l'omogeneità della vigilanza bancaria e concorre a verificare la parità di trattamento per tutti gli enti creditizi significativi e meno, nel rispetto del principio di proporzionalità.

8) *La Divisione Autorizzazioni* insieme alle NCA armonizza l'applicazione delle procedure comuni.

9) *La Divisione Metodologia e standard di vigilanza* collabora con l'EBA e altri enti per armonizzare le metodologie di vigilanza e la regolamentazione a livello europeo.

---

<sup>6</sup> La BCE può svolgere diversi tipi di ispezioni: le *ispezioni complete* coprono un ampio spettro di rischi e attività dell'ente creditizio interessato al fine di tracciare un quadro olistico dell'ente stesso, le *ispezioni mirate* si incentrano su una specifica parte dell'operato di un ente creditizio oppure su un problema o rischio specifico, le *ispezioni tematiche* riguardano un unico elemento (ad esempio un'area di attività o tipi di operazioni) in un gruppo di enti creditizi di pari rango. La BCE, in stretta cooperazione con le NCA, si occupa di selezionare il personale per i gruppi di ispezione. Il capo del gruppo di ispezione (capo missione) e gli ispettori sono nominati dalla BCE dopo la consultazione delle NCA.

<sup>7</sup> EBA, CERS, SRM, MES

10) La Divisione Modelli interni è responsabile dell'armonizzazione e della coerenza di metodologie e processi applicabili all'esame dei modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali minimi<sup>8</sup>. Per quanto concerne la vigilanza macro prudenziale, le norme europee di recepimento del frame work regolamentare Basilea 3<sup>9</sup>, hanno introdotto strumenti idonei a fronteggiare i rischi e assicurare la stabilità complessiva del sistema. In questa materia il regolamento del SSM attribuisce poteri sia alle NCA che alla BCE.

### 1.2.3 Il processo decisionale

Il processo decisionale del SSM si basa su una procedura di “non obiezione”. Il Consiglio di vigilanza (Supervisory Board) composto da un presidente, un vicepresidente, quattro rappresentanti della BCE e un rappresentante delle Autorità di vigilanza di ciascuno Stato membro partecipante, è incaricato di elaborare i progetti di decisione da sottoporre al Consiglio direttivo. Qualora il Consiglio direttivo non muova obiezioni alla proposta del Consiglio di vigilanza, entro dieci giorni lavorativi, la decisione si considera promossa.

Il Consiglio direttivo può adottare progetti di decisione o sollevare obiezioni, ma non può apportare modifiche. La BCE ha creato un Gruppo di mediazione per risolvere le divergenze espresse dalle ANC rispetto a un'obiezione del Consiglio direttivo su un progetto di decisione del Consiglio di vigilanza.

Qualsiasi persona fisica o ente vigilato può richiedere il riesame di una decisione della BCE, qualora lo riguardi direttamente, appellandosi alla commissione amministrativa del riesame, composta da cinque membri indipendenti che non fanno parte della BCE né di una NCA.

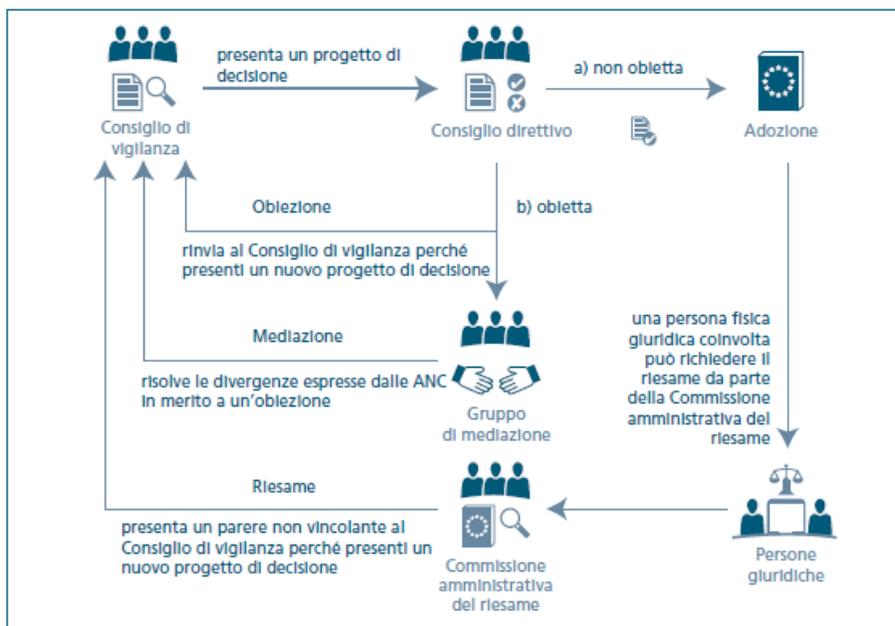


Figura 3. Procedura di non obiezione (Guida alla vigilanza bancaria BCE, novembre 2014)

<sup>8</sup> Primo pilastro Basilea

<sup>9</sup> CRD IV e 4 CRR

## 1.2.4 Il ciclo di vigilanza

Il processo di vigilanza degli enti creditizi segue un ciclo di quattro fasi:

- definizione delle politiche di vigilanza e di regolamentazione;
- definizione delle metodologie e degli standard, soggetti a riesame ed elaborazione continua;
- attuazione della vigilanza giornaliera tramite processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP);
- verifica e individuazione dei margini di miglioramento.

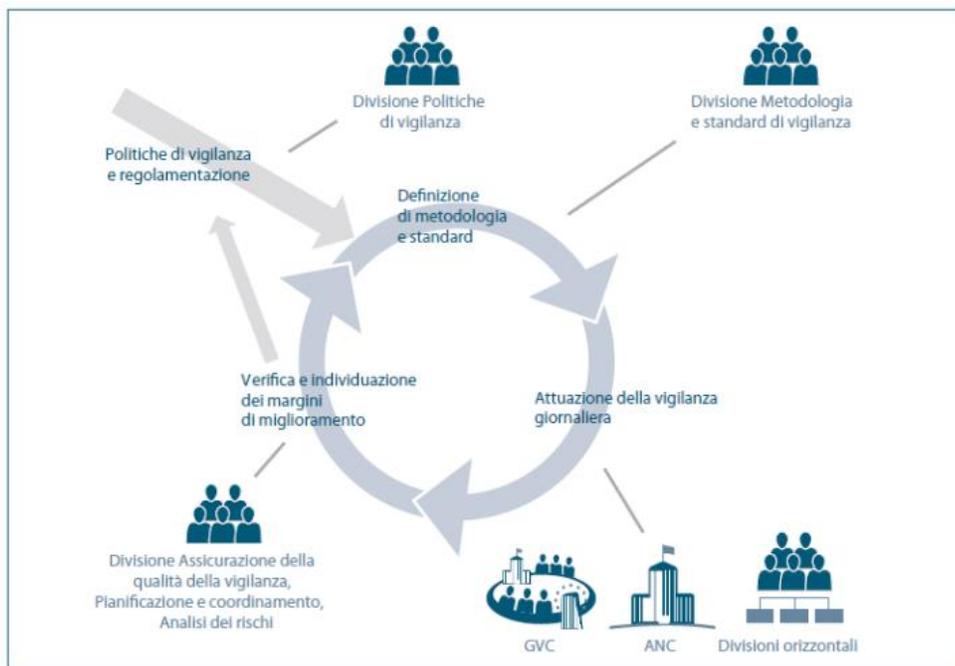


Figura 4. Ciclo di Vigilanza (Guida alla vigilanza bancaria BCE, novembre 2014)

## 1.2.5 Il processo di revisione e valutazione prudenziale

Il Supervisory Review and Evaluation Process (SREP) è un processo impiegato per guidare la revisione prudenziale degli enti creditizi significativi e non significativi.

L'obiettivo di questa revisione è stabilire se oltre ai requisiti minimi di patrimonio sono necessari specifici obblighi supplementari.

La funzione dello SREP è quella di svolgere un'attenta revisione dei documenti redatti dagli intermediari riguardanti la situazione patrimoniale e finanziaria degli enti creditizi attraverso tre funzioni:

- un sistema di analisi dei rischi (Risk Assessment System, RAS) che valuta i livelli di rischio e le attività di controllo degli enti creditizi.
- una revisione complessiva del processo interno di valutazione dell'adeguatezza patrimoniale (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP) e del processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità (Internal Liquidity Adequacy Assessment Process, ILAAP).

- una metodologia di quantificazione di capitale e liquidità che valuta il fabbisogno degli enti creditizi in termini di capitale e liquidità alla luce dei risultati dell'analisi dei rischi.

Le autorità di vigilanza (NCA) svolgono un regolare esercizio di valutazione e misurazione dei rischi a livello di singolo ente creditizio che sintetizza i risultati emersi dall'analisi per un dato anno e indica alla banca le azioni da intraprendere. Nella decisione finale SREP, che l'autorità di vigilanza invia all'ente a conclusione del processo, si definiscono gli obiettivi fondamentali e le attività da porre in atto per fronteggiare le problematiche riscontrate. L'ente deve quindi effettuare un intervento correttivo nei tempi previsti. La novità dello SREP nell'ambito dell'SSM è l'applicazione di una metodologia e una tempistica comuni a tutti gli enti creditizi significativi dell'area dell'euro.

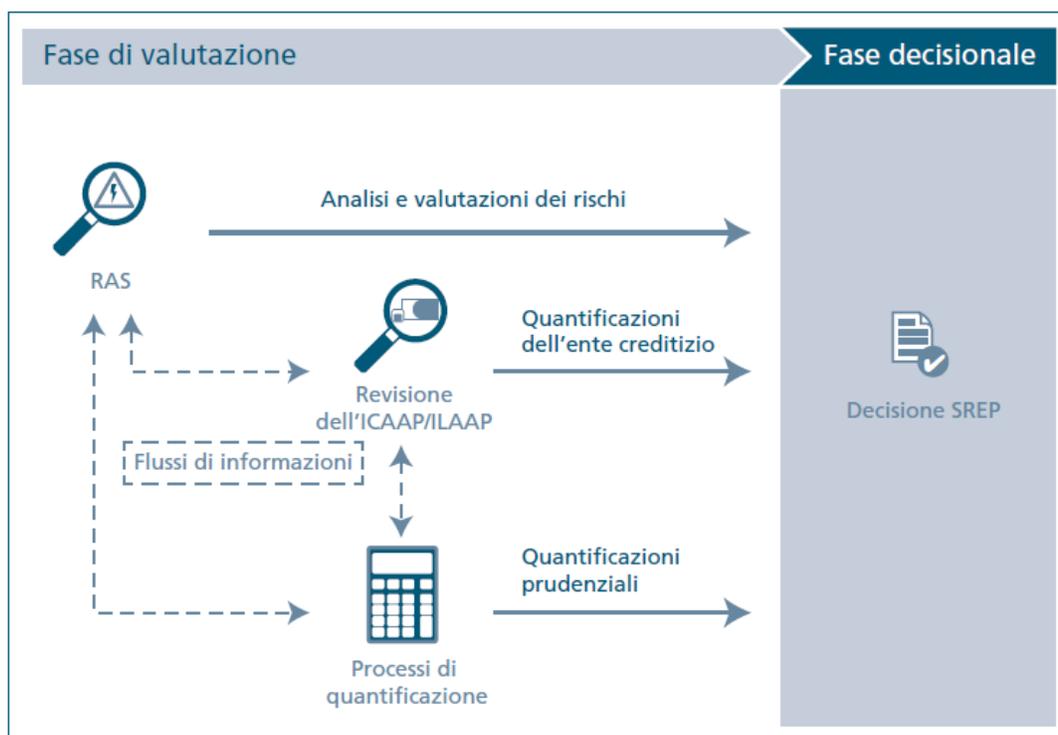


Figura 5. Schematizzazione del processo di revisione e valutazione prudenziale (Guida alla vigilanza bancaria BCE, novembre 2014)

Le autorità (NCA) in ambito SREP valutano i seguenti fattori principali:

- modelli di business: revisione della sostenibilità del modello operativo e della redditività degli enti;
- governance e gestione del rischio: revisione della struttura operativa e organizzativa degli enti e del loro quadro di gestione complessiva del rischio;
- rischi di capitale: valutazione dei rischi e dei sistemi di controllo dei rischi connessi al capitale, della necessità di fissare ulteriori requisiti patrimoniali e dell'adeguatezza patrimoniale;
- rischi di liquidità e di provvista: analisi della posizione di liquidità e di provvista degli enti, dei pertinenti sistemi di controllo dei rischi e della necessità di riserve di liquidità supplementari.

Nel 2014, le decisioni SREP<sup>10</sup> sono state il risultato di una procedura straordinaria e una tantum e si sono basate principalmente sui risultati qualitativi e quantitativi del Comprehensive Assessment e sull'esame dei piani di capitalizzazione per il ripianamento delle carenze patrimoniali. Nel 2016, le decisioni SREP hanno seguito un iter diverso che ha previsto l'utilizzo di una *metodologia comune* in linea con le procedure di vigilanza prudenziale armonizzate. Nello specifico, lo SREP 2016 si è focalizzato sulla situazione dell'intermediario in termini di requisiti patrimoniali e di gestione dei rischi valutando: i rischi ai quali gli enti sono o possono essere esposti, i rischi ai quali l'ente espone il sistema finanziario in generale e i rischi evidenziati dalle prove di stress specifiche condotte dall'ente.

I risultati delle analisi eseguite con il processo di revisione SREP dal 2014 al 2016 mostrano considerazioni degne di attenzione. Nello SREP relativo al 2014-2015 sono stati analizzati i livelli dei requisiti patrimoniali degli enti sottoposti alla vigilanza diretta della BCE fissando, in base ai diversi profili di rischio, i livelli ottimali di capitale e dei requisiti di liquidità. Alla fine del 2014 i requisiti di capitale primario di classe 1 (Common Equity Tier 1, CET1) e il totale dei fondi propri delle banche italiane erano rispettivamente pari all'11,8% e al 14,5% in valore medio. La patrimonializzazione media dei primi due gruppi bancari italiani<sup>11</sup> era in linea con quella di un campione di grandi banche europee (CET1 ratio medio pari all'11,7 % in entrambi i casi)<sup>12</sup>. Alla fine del 2015 la ratio di capitale di migliore qualità (CET1 ratio) medio delle banche italiane era pari al 12,3% delle attività ponderate per il rischio. Per gli enti significativi il CET1 ratio era pari all'11,5%, un valore inferiore di circa 2 punti percentuali alla media rilevata dall'EBA per un campione di grandi banche europee<sup>13</sup>.

Nel 2016 il secondo ciclo SREP sui 123 enti significativi ha evidenziato che la distribuzione dei rischi all'interno del sistema resta sostanzialmente stabile, con alcune variazioni idiosincratice. Gli elementi principali di criticità restano quelli del 2015 anche se vengono introdotte misure di liquidità mirate ad affrontare i principali elementi di debolezza<sup>14</sup>. Le problematiche messe in evidenza dal ciclo SREP del 2016 sono connesse alla redditività e all'adeguatezza patrimoniale (i crediti deteriorati incidono negativamente sull'adeguatezza patrimoniale e quindi sulla redditività delle banche). In media il livello complessivo di CET1 richiesto per il 2017, escluse le riserve sistematiche, è rimasto invariato rispetto a quello del 2015 (10,1%). In conclusione l'analisi SREP del 2016 ha messo in luce la solidità delle *'Significant Institutions'* italiane e il superamento degli obiettivi fissati dalla BCE. Su 13 grandi gruppi, sono 11 quelli che hanno

---

<sup>11</sup> I 14 gruppi bancari italiani vigilanti direttamente dalla BCE: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssm>

<sup>12</sup> Rapporto stabilità finanziaria prima parte 2015, pagina 29

<sup>13</sup> Rapporto stabilità finanziaria 1/16, pagina 45

<sup>14</sup> Metodologia SREP del SSM, edizione 2016, BCE pagina 7

superato il test, oltrepassando le soglie in media di 266 punti percentuali. Sono risultate al di sotto della soglia solo le due banche venete, Popolare di Vicenza e Veneto Banca. Delle 20 banche quotate solo due ovvero il 10% non hanno aderito all'invito della Commissione di controllo sulla Borsa di rendere pubblici sia il CET1<sup>15</sup> che l'obiettivo di solidità fissato dalla BCE, dopo il processo di revisione e valutazione prudenziale.

### **1.3 L'esercizio della vigilanza**

La ripartizione delle competenze tra BCE e NCA per l'esercizio della vigilanza prudenziale avviene secondo un criterio di riparto misto in cui si opera una classificazione dei soggetti in base alla materia oggetto di supervisione e alla dimensione del soggetto vigilato.

Secondo il criterio per materia esistono:

- materie di competenza esclusiva della BCE;
- materie "concorrenti" in cui la competenza è attribuita alla BCE o alle NCA sulla base di criteri legati alle dimensioni dell'intermediario interessato;
- materie di competenza esclusiva delle NCA.

Secondo il criterio per soggetti la BCE esercita la vigilanza prudenziale direttamente sulle Significant Institutions (SI) e indirettamente sulle Less Significant institutions (LSI) su cui operano direttamente le Autorità Nazionali Competenti.

Le competenze esclusive della BCE riguardano quelle attività che richiedono procedure comuni da adottare. Rientrano tra queste attività il rilascio e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività bancaria e la valutazione delle domande di acquisti o di cessione di partecipazioni qualificate nelle banche dell'area euro poiché richiedono un iter standard da seguire. Alla BCE compete il potere decisionale mentre le NCA partecipano alla gestione della fase istruttoria e preparano le proposte di decisione da sottoporre alla BCE. Per altre procedure, come stabilire una succursale all'interno del territorio di un altro Stato membro partecipante per mezzo di procedure di passaporto oppure l'approvazione di modelli interni utilizzati per il calcolo dei requisiti patrimoniali minimi o la nomina di nuovi dirigenti, occorre seguire iter diversi.

#### **1.3.1 Il quadro di riferimento per la vigilanza delle Significant Institutions**

Nell'ambito della vigilanza degli enti significativi, due aspetti possono considerarsi chiave: la pianificazione dell'attività di vigilanza, attuata attraverso un processo a due fasi (pianificazione strategica e pianificazione operativa) e la vigilanza sui modelli interni (approvazione dei modelli e vigilanza day-by-day in senso stretto).

---

<sup>15</sup> CET1: il rapporto tra capitale di migliore qualità e attività ponderate per il rischio.

La pianificazione strategica riguarda la definizione delle priorità strategiche e dell'ambito dell'attività di vigilanza per i 12-18 mesi successivi. Questa pianificazione considera fattori quali la valutazione dei rischi (rischio sistemico dei singoli enti creditizi), gli orientamenti e le raccomandazioni emanati da altre autorità europee (dal CERS e dall'EBA<sup>16</sup>), i risultati ottenuti dai JST attraverso lo SREP e le priorità evidenziate dalle NCA pertinenti. Il piano strategico delinea le attività da includere nei singoli programmi di revisione prudenziale (Supervisory Examination Programme, SEP), che vengono definiti per ciascun ente significativo. Per quanto concerne la pianificazione operativa invece, l'attività chiave consiste nell'elaborazione dei singoli SEP, che individuano i compiti e le attività principali per i dodici mesi successivi, i programmi e gli obiettivi indicativi, la necessità di ispezioni in loco e di indagini sui modelli interni. In relazione all'attività di vigilanza sui modelli interni, è di vitale importanza l'elaborazione di una proposta per progetto di decisione da sottoporre all'approvazione del Consiglio di vigilanza e del Consiglio direttivo, comprendente i pareri del JST sull'autorizzazione o l'eventuale rigetto, dell'utilizzo di modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali. In aggiunta, è fondamentale la vigilanza costante del modello per verificare attentamente il rispetto permanente dei requisiti applicabili da parte di un ente creditizio, comprendente l'analisi del rischio, del capitale o altre relazioni secondo gli aspetti del modello, l'analisi delle convalide del modello degli enti creditizi e la valutazione delle modifiche al modello.

### **1.3.2 Il quadro di riferimento per la vigilanza delle Less Significant Institutions**

Il SSM ha lo scopo di assicurare che la politica dell'UE in materia di vigilanza prudenziale venga attuata in modo coerente ed efficace e che il corpus unico di norme venga applicato allo stesso modo agli enti creditizi *significant* e *non significant* di tutti gli Stati membri interessati. Questi obiettivi sono raggiunti attraverso la collaborazione tra le NCA e la BCE e lo scambio efficace di informazioni nell'ambito del SSM. La DG Vigilanza microprudenziale III, che svolge il ruolo di supervisione e fornisce supporto alle NCA incaricate della vigilanza diretta sugli enti meno significativi, comprende tre divisioni:

- La Divisione Supervisione sulla vigilanza e relazioni con le NCA, responsabile della cooperazione con le NCA, supervisiona i loro approcci di vigilanza nei confronti di enti meno significativi allo scopo di assicurare elevati standard di vigilanza, fungendo pertanto per le NCA da punto di riferimento primario presso la BCE quale autorità di vigilanza bancaria. La divisione

---

<sup>16</sup> L'Autorità bancaria europea (EBA) è un'autorità indipendente dell'Unione europea (UE). Gli obiettivi generali dell'Autorità sono assicurare la stabilità finanziaria nell'UE e garantire l'integrità, l'efficienza e il regolare funzionamento del settore bancario europeo. L'EBA fa parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), che comprende anche il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), il comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza e le autorità di vigilanza nazionali.

si occupa anche di assicurare la qualità dei processi di vigilanza nelle NCA insieme alla DG Vigilanza microprudenziale IV (divisioni orizzontali e specialistiche).

- La Divisione Supervisione istituzionale e settoriale, in cooperazione con la DG Vigilanza microprudenziale IV, monitora specifici sotto settori bancari (ad esempio banche di risparmio e banche cooperative) e singoli enti tra quelli meno significativi secondo la classificazione del grado di priorità (vale a dire in base alla valutazione del rischio e dell’impatto) e organizza revisioni tematiche. Essa valuta anche se la BCE debba assumere la vigilanza diretta di uno specifico ente e partecipa alle indagini in loco di enti meno significativi, in cooperazione con la DG Vigilanza microprudenziale IV. La Divisione Supervisione istituzionale e settoriale è responsabile delle attività di gestione delle crisi relative agli enti meno significativi.
- Sulla base dell’approccio di vigilanza elaborato dalla DG Vigilanza microprudenziale IV, la Divisione Analisi e sostegno metodologico gestisce la metodologia di classificazione degli enti meno significativi. È anche responsabile delle segnalazioni di vigilanza periodiche su enti meno significativi e della supervisione dei rischi e delle vulnerabilità di sotto settori bancari.

Per quanto riguarda la Vigilanza indiretta sugli enti creditizi meno significativi nel 2016 sono stati elaborati una serie di standard di vigilanza comune aggiuntivi:

- la gestione di ispezioni in loco presso gli enti meno significativi;<sup>17</sup>
- la vigilanza sugli enti di finanziamento per l’acquisto di automobili (Car Financing Institutions, CFI)<sup>18</sup>;
- l’autorizzazione all’attività bancaria per gli enti meno significativi con modelli di business di tecnofinanza (“FinTech”)<sup>19</sup>;
- il quadro di cooperazione tra la BCE e le NCA per la gestione delle crisi degli enti meno significativi;

---

<sup>17</sup> Lo standard aggiuntivo previsto dalla BCE fornisce indicazioni relative alla procedura di ispezione in loco avvenute nell’ambito del programma di revisione prudenziale, disciplinandone le fasi salienti: preparazione, ispezione, reportistica e follow-up. (fonte: Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza, edizione 2017)

<sup>18</sup> I CFI sono enti creditizi la cui principale attività commerciale consiste nella stipula di contratti di leasing o nella concessione di prestiti per finanziare l’acquisto di autoveicoli. Sulla base di un esame preliminare dei rischi propri di questo modello di business, l’obiettivo primario di questo standard di vigilanza comune è assicurare un approccio coerente, efficiente e proporzionato sui CFI nell’ambito dell’attività di vigilanza europea. (fonte: Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza, edizione 2017)

<sup>19</sup>Enti le cui attività di natura bancaria sono incentrate sull’innovazione resa possibile dalla tecnologia. La finalità di questo standard è garantire che i rischi specifici connessi a questi modelli di business innovativi siano tenuti in debito conto nella procedura di autorizzazione all’attività bancaria, secondo standard equivalenti a quelli che si applicano ad altre tipologie di enti creditizi. (fonte: Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza, edizione 2017)

- la metodologia comune per il processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) per gli enti meno significativi. Poiché lo SREP è lo strumento principale della vigilanza bancaria, la sua armonizzazione rappresenta un passo importante verso la convergenza nell'attività di vigilanza sugli enti meno significativi. Il progetto è stato avviato nel 2015 e il lavoro iniziato nel 2016 si è focalizzato sulla quantificazione dei fabbisogni di capitale e liquidità; esso sarà testato nel 2017, allo scopo di definire un sistema SREP comune da applicare a un primo insieme di enti meno significativi a partire dal 2018. La metodologia SREP proposta per gli enti creditizi meno significativi è derivata dalla metodologia SREP del SSM per gli enti creditizi significativi; essa sarà applicata agli enti meno significativi in modo proporzionato, operando un adeguamento che tenga conto delle loro specificità.

### **1.3.3 Il ruolo delle National Competent Authorities**

Le ANC sono responsabili della vigilanza diretta degli enti meno significativi, circa 3100 LSI. Le attività svolte dalle Autorità Competenti sono: l'organizzazione di riunioni con l'alta dirigenza degli enti, la conduzione di analisi periodiche dei rischi nel paese interessato e la pianificazione e lo svolgimento di ispezioni in loco. La BCE è incaricata della supervisione generale sulle attività di vigilanza delle NCA, e in cooperazione con queste autorità stabilisce periodicamente il cambiamento dello status di un ente da *less significant* a *significant* o viceversa. La vigilanza indiretta degli enti meno significativi opera attraverso processi ordinari, che consistono nella cooperazione giornaliera tra BCE e NCA, ed iniziative sull'elaborazione di standard e metodologie di vigilanza comuni. I processi ordinari e le metodologie comuni stabiliscono l'attribuzione di un ordine di priorità che conferisce agli enti meno significativi un livello di priorità (bassa, media o alta) in funzione della rischiosità intrinseca dell'ente e dell'impatto che l'ente potrebbe esercitare sul sistema finanziario del suo paese. La BCE stabilisce quest'ordine di priorità per le attività di vigilanza, riservando maggiore attenzione agli enti che presentano un alto livello di rischio intrinseco o hanno un impatto sistemico significativo. Secondo quanto riportato dalla BCE nel Rapporto Annuale della Vigilanza 2016, le high priority per le quali si è svolta un'attività di vigilanza più intensa risultano essere 93. Il grado di priorità è proporzionato alla dimensione, alla rischiosità e al grado di interconnessione.

Un ulteriore elemento da prendere in considerazione è stato l'elaborazione di una metodologia comune per l'analisi dei rischi degli enti meno significativi ovvero il Risk assessment system (RAS). Tale metodologia costituisce un elemento chiave nell'elaborazione del processo di supervisione prudenziale che riguarda tutte le LSI, incluse le più piccole. Il processo SREP, attraverso il quale la vigilanza delinea un giudizio su tutti i principali aspetti dell'operatività di un intermediario (livelli di efficienza, assetto organizzativo e governance)

e sui profili di rischio tipici dell'attività bancaria (credito, mercato, operativo, di liquidità e di interesse), viene integrato da ispezioni effettuate presso i singoli intermediari. Le ispezioni, in particolare quelle dedicate al rischio di credito, esaminano un ampio campione di prenditori di fondi attraverso l'analisi della documentazione dei dati contabili e di bilancio, del valore delle garanzie e di informazioni comportamentali. Mediante questa analisi viene valutata la corretta classificazione del debitore in base alla sua effettiva rischiosità e l'adeguatezza del relativo livello delle rettifiche di valore. Il ciclo SREP si chiude con l'attribuzione di una valutazione complessiva di ciascun intermediario che ne sintetizza il giudizio finale e individua, in caso di situazioni critiche, le azioni correttive da adottare per intervenire rapidamente. Alla valutazione SREP consegue la richiesta di livelli patrimoniali minimi (*capital decision*) dati dalla somma dei requisiti di primo pilastro (i requisiti minimi obbligatori per tutte le banche) ed eventuali requisiti di secondo pilastro che tengono conto dei rischi specifici di ciascuna banca. Nel 2015 mediante tale processo sono stati imposti, per la media delle LSI italiane, i seguenti livelli minimi obbligatori dei coefficienti patrimoniali:

<b><u>Coefficiente</u></b>	<b><u>Livello imposto (SREP)</u></b>	<b><u>Minimo regolamentare</u></b>
<b><u>CET 1 ratio</u></b>	6,5%	4,5%
<b><u>TIER 1 ratio</u></b>	8,6%	6,0%
<b><u>Total Capital Ratio</u></b>	11,4%	8,0%

Figura 6

Nel 2016 gli SREP sulle LSI diverse dalle BCC hanno dato luogo a valutazioni positive nel 60% dei casi, mentre il 35% degli intermediari ha ricevuto valutazioni di attenzione: questi enti sono stati sottoposti ad un controllo più intenso e ad interventi stringenti. Gli intermediari la cui situazione rimane critica sono di dimensione contenuta e inferiore al 3% delle LSI diverse da BCC. Per questi enti sono in corso azioni di *turnaround* con interventi di ricapitalizzazione e ristrutturazione. Nel corso del 2015 la vigilanza ha disposto sulle LSI oltre 300 interventi per intraprendere azioni correttive.

### 1.3.4 Le Less Significant Institutions a confronto con le Significant Institutions

Il Rapporto della stabilità finanziaria di Bankit afferma che al 30 giugno 2016 le LSI italiane vigilate direttamente dalla Banca d'Italia erano 462 (di cui 355 BCC) contro le SI costituite da 14 gruppi bancari. Il valore del totale attivo per una LSI era in media poco superiore al miliardo, contro i 165 miliardi medi delle SI. Tra le LSI, solo 15 presentavano attivi superiori ai 5 miliardi.

Banche Italiane Significant soggetti alla vigilanza diretta della BCE dal 4 novembre

	<b>Grounds for significance</b>
Banca Carige S.p.A – Cassa di Risparmio di Genova e Imperia	Size (total assets EUR 30-50 mln)
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A	Size (total assets EUR 150-200 mln)
Banco Popolare – Società Cooperativa	Size (total assets EUR 150-200 mln)
Banca Popolare dell'Emilia Romagna – Società Cooperativa	Size (total assets EUR 50-75 mln)
Banca Popolare di Milano – Società Cooperativa a Responsabilità Limitata	Size (total assets EUR 30-50 mln)
Banca Popolare di Sondrio, Società Cooperativa per Azioni	Size (total assets EUR 30-50 mln)
Banca Popolare di Vicenza, Società Cooperativa per Azioni	Size (total assets EUR 30-50 mln)
Barclays Bank PLC (Italy)	Size (total assets EUR 30-50 mln)
ICCREA Holding S.p.A.	Size (total assets EUR 30-50 mln)
Intesa Sanpaolo S.p.A.	Size (total assets EUR 500-1.000 mln)
Mediobanca – Banca di Credito Finanziario S.p.A.	Size (total assets EUR 75-100 mln)
UniCredit S.p.A.	Size (total assets EUR 500-1.000 mln)
Unione di Banche Italiane Società Cooperativa per Azioni	Size (total assets EUR 125-150 mln)
Veneto Banca S.C.p.A.	Size (total assets EUR 30-50 mln)

Figura 7. Fonte: vigilanza bancaria, BCE

(giugno 2016)

	LSI	di cui: BCC	di cui: Altre	SI	Totale
<b>Numero di intermediari</b>	462	355	107	14	486
gruppi	57	11	46	14	78
banche individuali	405	344	61	0	408
<b>Numero di sportelli in Italia</b>	8.747	4.385	4.362	17.766	28.661
gruppi	3.647	450	3.197	17.766	23.557
banche individuali	5.100	3.935	1.165	0	5.104
<b>Numero di sportelli per intermediario</b>	19	12	41	1.269	59
gruppi	64	41	70	1.269	302
banche individuali	13	11	19	0	13
<b>Attivo (mld)</b>	558	236	323	2.304	3.091
<b>Quota attivo (%)</b>	18	8	10	75	100
<b>Attivo per intermediario (mld)</b>	1,2	0,7	3,0	164,6	6,4
<b>Dipendenti totali</b>	90.290	30.826	59.464	334.407	455.947
di cui: presso banche in Italia	74.309	30.777	43.532	191.660	291.780

Figura 8. Struttura del sistema bancario italiano (Banca d'Italia, le banche italiane less significant, 30 giugno 2016)

Analizzando i dati è possibile fare un confronto tra LSI e SI italiane dal quale possiamo notare le seguenti caratteristiche:

- il coefficiente relativo al patrimonio di migliore qualità (CET1 ratio) nel 2015 era pari all'11,4% per le SI e al 15,3% per le LSI evidenziando un maggior grado di patrimonializzazione delle LSI rispetto alle SI (figura 6);
- il Return on Equity (ROE) al netto delle rettifiche su avviamenti, quindi depurato da effetti di natura straordinaria, è stato in media del 2,2% per entrambi gli intermediari ed il rapporto tra i costi operativi e il margine di intermediazione (cost-income ratio) è risultato analogo (figura 7);
- il tasso di copertura delle esposizioni deteriorate (coverage ratio cioè il rapporto tra le rettifiche già apportate in bilancio e la consistenza lorda nelle esposizioni), risulta essere 43,6% per le LSI e 46,6% per le LI. Questa leggera differenza è connessa al maggior ricordo delle LSI alle garanzie dato che il 60% delle esposizioni deteriorate delle LSI era coperto da garanzie reali, a fronte del 51% osservato per le SI (figura8).

(giugno 2016; valori percentuali)

	LSI	SI	Totale
CET1 ratio phased-in	15,5	11,7	12,4
CET1 ratio a regime	15,3	11,4	12,2
Coefficiente complessivo phased-in	16,6	15,1	15,3

Figura 9. Indicatori di patrimonializzazione (Le banche italiane less significant -Banca d'Italia, 30 giugno 2016)

(primo semestre 2016; miliardi e valori percentuali)

	LSI			SI			Totale		
	S1 2016	S1 2015	var (%)	S1 2016	S1 2015	var (%)	S1 2016	S1 2015	var (%)
Margine di interesse	3,7	4,0	-8,2	14,9	15,5	-3,9	20,8	21,8	-4,6
Altri ricavi	4,3	5,7	-24,7	16,7	18,1	-8,0	22,5	25,4	-11,5
Margine di intermediazione	7,9	9,7	-17,9	31,6	33,7	-6,1	43,3	47,2	-8,3
Costi operativi	5,5	5,4	2,2	21,4	20,4	5,0	29,2	28,0	4,3
di cui: spese per il personale	2,8	2,8	-1,3	11,6	11,3	2,7	15,5	15,3	1,8
Risultato di gestione	2,4	4,2	-43,7	10,2	13,3	-23,2	14,0	19,2	-26,7
Rettifiche su crediti	1,7	2,4	-29,2	8,2	7,4	11,3	10,6	10,7	-1,0
Utile netto	0,7	1,5	-55,2	1,8	3,6	-49,8	3,0	5,6	-46,8
Indicatori (valori percentuali)									
ROE	2,2	5,2		2,2	4,5		2,5	4,7	
ROE netto delle svalutazioni su avviamenti	2,2	5,2		2,2	4,9		2,5	5,0	
Cost / income ratio	69,9	56,1		67,8	60,6		67,6	59,4	
Margine di interesse / Margine di intermediazione	46,0	41,2		47,3	46,1		48,1	46,2	
Rettifiche su crediti / Risultato di gestione	70,8	56,3		80,3	55,4		75,2	55,7	

Figura 10. Indicatori di redditività (Le banche italiane less significant -Banca d'Italia, 30 giugno 2016)

(giugno 2016; miliardi e valori percentuali)

	LSI					SI					Totale				
	ammontare lordo (mld)	incidenza lorda (%)	ammontare netto (mld)	incidenza netta (%)	tasso di copertura (%)	ammontare lordo (mld)	incidenza lorda (%)	ammontare netto (mld)	incidenza netta (%)	tasso di copertura (%)	ammontare lordo (mld)	incidenza lorda (%)	ammontare netto (mld)	incidenza netta (%)	tasso di copertura (%)
Totale prestiti	314,3	100,0	285,0	100,0	9,3	1.517,4	100,0	1.383,4	100,0	8,8	2.015,5	100,0	1.840,0	100,0	8,7
Performing	251,0	79,8	249,2	87,5	0,7	1.246,2	82,1	1.238,5	89,5	0,6	1.659,2	82,3	1.648,8	89,6	0,6
Non-performing:	63,4	20,2	35,7	12,5	43,6	271,2	17,9	144,9	10,5	46,6	356,3	17,7	191,1	10,4	46,4
sofferenze	37,0	11,8	15,7	5,5	57,6	163,2	10,8	67,2	4,9	58,8	213,9	10,6	87,8	4,8	59,0
inadempienze probabili	22,9	7,4	16,9	6,0	26,3	100,9	6,6	72,2	5,2	28,5	131,2	6,5	94,1	5,1	28,3
scaduti	3,5	1,1	3,2	1,1	9,1	7,1	0,5	5,5	0,4	21,6	11,2	0,6	9,2	0,5	17,7

Figura 11. Indicatori di qualità del credito (Le banche italiane less significant -Banca d'Italia, 30 giugno 2016)

## CAPITOLO II

### IL COMPREHENSIVE ASSESSMENT E LA RIFORMA DELLE BCC

#### 2.1 Il Comprehensive Assessment

Dopo aver analizzato il funzionamento e l'organizzazione del Single Supervisor Mechanism è necessario prestare attenzione all'impatto della riforma delle Banche di Credito Cooperativo sulla vigilanza prudenziale di alcuni enti creditizi italiani. Per comprendere le modalità di applicazione degli strumenti di vigilanza agli enti in questione bisogna, in primo luogo, analizzare l'esercizio di valutazione approfondita che rappresenta la base su cui è stato costituito il SSM.

All'analisi microprudenziale SREP, focalizzata sui singoli intermediari, la Banca d'Italia aggiunge delle analisi trasversali finalizzate a verificare la solidità economico-patrimoniale a livello di sottosistema, attraverso esercizi di simulazione in condizione di stress e analisi delle qualità dell'attivo: il Comprehensive Assessment (CA).

In previsione dell'attivazione dell'SSM nel novembre del 2014, la BCE in collaborazione con le NCA ha condotto un esercizio di valutazione approfondita attuale e prospettica, denominato Comprehensive Assessment, sulle principali 130 banche europee considerate significant (di cui 15 gruppi bancari italiani), che ha avuto inizio nell'autunno del 2013 e si è concluso il 26 ottobre 2014 con la pubblicazione dei risultati.

##### 2.1.1 Le caratteristiche dell'esercizio

La valutazione delle condizioni economiche delle banche ha natura prudenziale, ed è distinta da quella contabile, pertanto non si riflette automaticamente sui bilanci delle banche. Il perimetro di analisi è stato ampio: il valore degli attivi dei 130 enti creditizi inclusi nell'esercizio - le banche partecipanti<sup>20</sup> - ammontava nel complesso a 22.000 miliardi di euro, che corrisponde a circa l'81,6% del totale delle attività bancarie del SSM. L'esercizio<sup>21</sup> consiste, in primo luogo, nella revisione della qualità degli attivi delle banche (asset quality review, AQR) che ha lo scopo di verificare se il capitale di migliore qualità CET1 sia adeguato a fronteggiare la rischiosità degli attivi (attività ponderate per il rischio, RWA) rilevati nel 2013 e, in secondo luogo, nello svolgimento di stress test per valutare la resistenza delle banche a situazioni eccezionali ma plausibili. L'adeguatezza è valutata rispetto a un requisito dell'8%, più elevato sia rispetto al minimo regolamentare (4,5%) che rispetto al minimo aumentato del margine di conservazione del capitale (7%). L'esercizio di AQR, che funge da punto di partenza per gli stress tests, ha fornito una valutazione accurata sullo stato di salute delle *significant institutions* concentrandosi sull'analisi dei portafogli più rischiosi.

---

<sup>20</sup> Pagina 3 Sintesi Valutazione Approfondita, Banca d'Italia, 2014

<sup>21</sup> L'esercizio è disciplinato dal regolamento e dalla direttiva sui requisiti patrimoniali CRR/CRD IV

Durante questa revisione, infatti, sono state valutate sia la correttezza della classificazione dei prestiti tra bonis (*performing*) e deteriorati (*non performing*) che l'adeguatezza degli accantonamenti, tenendo conto di una valutazione conservativa delle garanzie. L'AQR è stata condotta utilizzando definizioni armonizzate, inclusa quella relativa alle esposizioni deteriorate (*non performing exposures*, NPE)<sup>22</sup> che comprende oltre alle sofferenze anche i prestiti con perdite attese più contenute come inadempienze probabili (*expected loss*) e prestiti scaduti.

Il CA ha incluso due simulazioni relative a scenari ipotetici per il triennio 2014-2016, prove di resistenza o *stress tests*, con l'obiettivo di verificare quanto un eventuale drastico peggioramento dello scenario macroeconomico e finanziario nazionale e internazionale potrebbe riflettersi sulle condizioni delle banche e quale ulteriore livello di capitale supplementare sarebbe in tal caso necessario per preservare un adeguato grado di capitalizzazione.

Lo stress test ipotizza un'analisi prospettica della tenuta della solvibilità (resistenza) delle banche per ciascun paese in due scenari: uno di base (*baseline*) e uno avverso (*adverse*) elaborato dalla BCE e dal Comitato europeo per il rischio sistemico per valutare le banche in situazioni estreme. La simulazione è stata condotta sui dati di bilancio di fine 2013, opportunamente modificati per tenere conto dei risultati dell'AQR. Dopo aver integrato l'analisi dei bilanci dei risultati AQR si procede con il join-up. Il join-up consiste nella considerazione degli esiti dell'AQR nella successiva analisi di stress test. Le principali modifiche derivanti dagli esiti dell'AQR hanno riguardato: l'ammontare dello stock iniziale di esposizioni *performing* e *non performing*, i parametri di rischio (probabilità di default PD e loss given default LGD), il patrimonio a disposizione della banca per far fronte alle ulteriori perdite attese dall'esercizio di stress (2014-2016). Nello scenario di base l'adeguatezza del capitale delle banche, in termini di CET1, è valutata rispetto ad un requisito dell'8%; mentre nello scenario avverso il requisito è del 5,5%, anche in questo caso superiore al minimo regolamentare.

La prova di stress non si configurava come previsione di eventi futuri, ma come esercizio prudenziale che verte sulla capacità delle banche di superare situazioni di maggiore debolezza economica. La robustezza dei bilanci è stata infatti valutata considerando un insieme di perdite derivanti dai rischi degli investimenti (credito, sovrano, mercato) e da quelli di rifinanziamento.

Gli scenari delineano l'evoluzione di una serie di variabili chiave, tra cui la crescita economica, l'inflazione, i tassi d'interesse a lungo termine, l'andamento dei prezzi delle attività reali e finanziarie. Queste variabili macroeconomiche rappresentano il quadro esogeno che le banche incorporano nei loro modelli al fine di simulare l'andamento delle principali grandezze aziendali. Nello scenario base il PIL dell'area euro cresce a un tasso medio dell'1,6% in termini reali mentre nello scenario avverso si riduce dello 0,7% nel 2014,

---

<sup>22</sup> Manuale AQR, BCE marzo 2014

dell'1,4% nel 2015 ed è stazionario nel 2016 portando ad uno shock complessivo negativo di 6,6 punti percentuali rispetto allo scenario base. Per l'Italia tale scenario implica una recessione della durata di 5 anni in cui il PIL si contrarrebbe complessivamente di 7,5 punti percentuali. Oltre alla forte caduta del PIL reale, lo scenario considera per l'Italia l'ipotesi di aumento dei tassi a medio lungo termine che, oltre a determinare un aumento delle perdite di valore sulle esposizioni in titoli inclusi quelli pubblici, accresce il costo della raccolta. Le stime delle perdite sono state effettuate ipotizzando bilanci invariati durante l'orizzonte dell'esercizio (*static balance sheet*), con l'eccezione di quelle banche interessate da piani di ristrutturazione che nello scenario avverso sono soggette a ipotesi più conservative.

Come per l'AQR, la robustezza dei risultati è stata valutata mediante un severo processo di *quality assurance*. È stata verificata sia la corretta applicazione della metodologia prevista dall'EBA, che il grado di coerenza tra i risultati presentati dalle banche e gli shocks ipotizzati. La valutazione dei risultati ottenuti è stata effettuata utilizzando dei benchmark stimati dalla BCE. Nelle banche che mostravano disallineamenti rispetto alle metodologie EBA o ai benchmark fissati dalla BCE è stato avviato un confronto, che spesso ha portato ad accrescere la severità dei risultati.

### **2.1.2 L'esito della valutazione approfondita del 2014 per le banche europee**

In seguito all'AQR<sup>23</sup>, gli aggiustamenti aggregati apportati ai valori contabili degli attivi delle banche erano pari a 47,5 miliardi di euro. Questi aggiustamenti sono stati utilizzati nella stima dell'adeguatezza patrimoniale delle banche negli scenari ipotetici di stress tests. Nel complesso, a seguito del confronto delle proiezioni dei coefficienti di solvibilità con le soglie definite dall'esercizio, la valutazione approfondita ha evidenziato una carenza patrimoniale complessiva pari a 24,6 miliardi di euro in 25 banche su 130.

La carenza patrimoniale complessiva di 24,6 miliardi di euro si può disaggregare in tre componenti. L'ammontare della carenza emersa dalla prova di stress condotta dalle banche e rivista dall'assicurazione della qualità della BCE è pari a 11,2 miliardi di euro al lordo degli aggiustamenti dovuti all'AQR e al netto delle riserve di capitale esistenti al 31 dicembre 2013. Tale carenza sale a 21,9 miliardi di euro se si tiene conto della riduzione del capitale disponibile all'inizio dell'esercizio a seguito degli aggiustamenti dell'AQR. Infine, considerando nelle proiezioni della prova di stress le nuove informazioni sull'andamento degli attivi acquisite in sede di AQR, si giunge a una carenza patrimoniale totale di 24,6 miliardi di euro.

La carenza patrimoniale individuata dalla valutazione approfondita può essere considerata alla stregua degli ultimi aumenti di capitale effettuati dalle banche partecipanti. Tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2014 le banche partecipanti hanno raccolto capitale per un ammontare complessivo di 57,1 miliardi di euro, riducendo così le incapienze individuate attraverso un piano patrimoniale che delineasse gli interventi

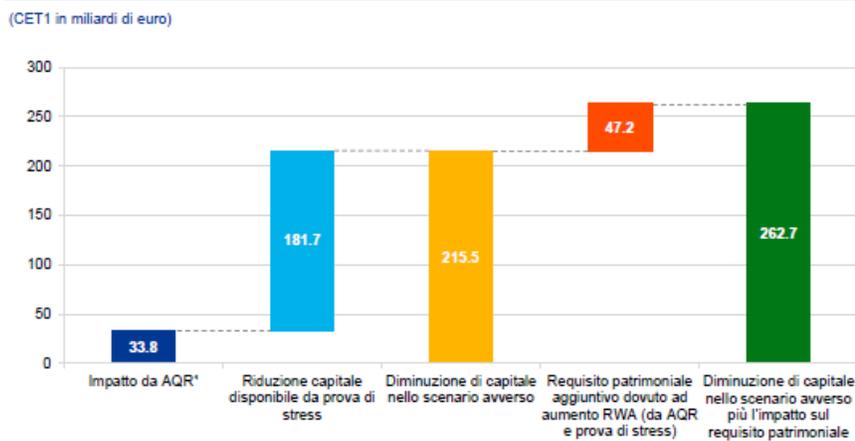
---

<sup>23</sup> Come riportato dalla BCE nel Rapporto aggregato sulla valutazione approfondita dell'ottobre 2014

previsti a copertura del deficit. Tutte le carenze risultanti dall'AQR o dallo scenario di base della prova stress dovevano essere coperte entro 6 mesi mentre quelle risultanti dallo scenario avverso entro 9 mesi. A seguito della contabilizzazione di queste misure patrimoniali, le carenze sono scese a 9,5 miliardi di euro, interessando 13 banche. Per le rimanenti 13 banche<sup>24</sup> i piani patrimoniali contemplavano in alcuni casi misure attuate immediatamente per una delle seguenti tre ragioni:

- non si rilevava alcuna carenza patrimoniale in base all'ipotesi di bilancio dinamico (il caso Eurobank e National Bank of Greece);
- la banca si trovava in stato di risoluzione (il caso di Dexia);
- la banca aveva attuato interventi atti a migliorare la redditività strutturale in misura sufficiente a coprire la carenza patrimoniale (il caso Nova Ljubljanska Banka in cui il profitto al lordo degli accantonamenti segnalava la capacità della banca di ristrutturare la rispettiva base dei costi). Tali piani sono stati vagliati dal Consiglio di vigilanza e successivamente implementati dalle banche. Tra i provvedimenti attuati figuravano disinvestimenti, la raccolta di nuovo capitale, ristrutturazioni e miglioramenti della gestione dei rischi.

La valutazione approfondita ha permesso di accrescere considerevolmente il livello di trasparenza dei bilanci bancari grazie alla pubblicazione dei risultati per ciascun ente creditizio e all'utilizzo di schemi per la comunicazione molto dettagliati. L'obbligo di colmare le carenze patrimoniali individuate entro sei o nove mesi, a seconda dello scenario di origine, rappresenta per le banche coinvolte un forte incentivo al processo di risanamento dei bilanci. In conclusione, degli istituti considerati nel Comprehensive Assessment, 120 sono stati assoggettati alla vigilanza diretta della BCE.



<sup>1</sup> Aggiustamento risultante dall'AQR al netto di effetti fiscali e compensazioni da garanzie sui portafogli  
 Nota: nello scenario avverso della prova di stress, il calcolo degli effetti sul capitale disponibile e sui requisiti patrimoniali è riferito all'esercizio finanziario 2016.

Figura 12. Impatto complessivo della valutazione approfondita sul capitale (Rapporto annuale della BCE sulle attività di vigilanza, 2014)

<sup>24</sup> Tavola 1- banche partecipanti che presentano una carenza patrimoniale (fonte: Rapporto aggregato sulla valutazione approfondita, BCE, ottobre 2014)

### 2.1.3 I risultati per le banche italiane 2014

Secondo le informazioni del CA<sup>25</sup> sono quindici le banche italiane che rientrano nel perimetro del SSM, tredici delle quali rientrano nella vigilanza diretta. Alla fine del 2013, nove banche italiane presentavano potenziali carenze di capitale, per complessivi 9,7 miliardi. (Figura 13 colonna D)

Se si tiene conto degli aumenti di capitale perfezionati tra gennaio e settembre 2014, le potenziali esigenze di capitale interessano quattro banche<sup>26</sup>, per un ammontare più contenuto (3,3 miliardi). Il risultato deriva dallo stress test. Nessuna banca italiana registra infatti carenze di capitale in base all'AQR, in quanto gli aumenti di capitale realizzati dalle banche italiane tra il gennaio e il settembre del 2014 hanno interamente colmato la distanza complessiva di 3,3 miliardi che si registrava nel dicembre del 2013 rispetto al requisito dell'8%. Gli aumenti di capitale effettuati dalle banche italiane non costituiscono però le uniche misure idonee a coprire le potenziali carenze rese note dalla BCE. Le altre misure idonee sono cessioni straordinarie di attivi, completamento di procedure di autorizzazione all'utilizzo di modelli interni avviate da tempo, rimozioni di requisiti patrimoniali specifici. Tenendo conto di queste misure le potenziali carenze si riducono da 3,3 a 2,9 miliardi e interessano due banche: Banca Carige e Banca Monte dei Paschi di Siena, da tempo all'attenzione della Vigilanza. Tali carenze sono interamente riconducibili allo scenario avverso dello stress test. L'ammontare è pari all'1,6% del capitale di migliore qualità (CEET1) delle banche italiane e allo 0,2% del PIL del nostro paese.

Nella figura 13 è riportato anche il totale delle eccedenze di capitale dei 13 gruppi bancari in surplus rispetto alle soglie prefissate nel *Comprehensive Assessment*. Tali eccedenze sono di 25,5 miliardi. Ciò indica che, nel sistema bancario italiano nel suo complesso, esiste un ampio margine di capitale in eccesso rispetto ai requisiti fissati nell'esercizio.

---

<sup>25</sup> Fonte: Risultati dell'esercizio di valutazione approfondita (comunicato stampa della Bankit del 26 ottobre 2014)

<sup>26</sup> Banca Popolare di Milano, Banca popolare di Vicenza, Banca Carige, Banca Monte dei Paschi di Siena, Veneto Banca

	Risultati pubblicati dalla BCE						Risultati includendo altre misure di rafforzamento patrimoniale		
	Eccedenza/ Carenza da AQR (1)	Eccedenza/ Carenza da ST base (2)	Eccedenza/ Carenza da ST avverso (3)	Min eccedenza/ Max carenza (4)	Principali misure di rafforzamento patrimoniale (5)	Eccedenza/ Carenza dopo le principali misure di rafforzamento	Eccedenza/ Carenza rispetto all'AQR dopo le principali misure di rafforzamento (6)	Altre misure di rafforzamento patrimoniale (7)	Eccedenza/ Carenza finale dopo tutte le misure rafforzamento
	A	B	C	D = min(A,B,C)	E	F = D+E	G = A+E	H	I = D+E+H
Banco Popolare	-34	-693	-427	-693	1.756	1.063	1.722	120	1.183
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	162	149	-128	-128	759	631	921	0	631
Banca Popolare di Milano	-482	-647	-684	-684	518	-166	36	879	713
Banca Popolare di Sondrio	-148	-183	-318	-318	343	26	195	0	26
Banca Popolare di Vicenza	-119	-158	-682	-682	459	-223	340	253	30
Carige	-952	-1.321	-1.835	-1.835	1.021	-814	69	0	-814
Credito Emiliano	463	480	599	463	0	463	463	0	463
Credito Valtellinese	-88	-197	-377	-377	415	38	327	12	50
Iccrea	356	385	256	256	0	256	356	0	256
Intesa Sanpaolo	10.548	9.419	8.724	8.724	1.756	10.480	12.304	417	10.897
Mediobanca	205	600	445	205	0	205	205	560	765
Monte dei Paschi di Siena	-845	-1.516	-4.250	-4.250	2.139	-2.111	1.294	0	-2.111
Unione di Banche Italiane	2.432	1.848	1.743	1.743	18	1.761	2.450	0	1.761
UniCredit	6.451	6.167	5.580	5.580	1.235	6.815	7.687	1.932	8.747
Veneto Banca	-583	-574	-714	-714	738	24	155	0	24
Totale facente capo a banche: con carenze <sup>(B)</sup>	-3.251	-5.290	-9.413	-9.679	8.148	-3.313	0	1.132	-2.924
con eccedenze <sup>(B)</sup>	20.617	19.049	17.347	16.971	3.009	21.762	28.523	3.041	25.546
Numero banche con carenze				9		4	0		2

Figura 13. Risultati del CA per le banche italiane (Comunicato Stampa Banca d'Italia sui risultati dell'esercizio di valutazione approfondita 2014 )

Per un corretto confronto internazionale dei risultati va ricordato che, secondo i dati pubblicati da Eurostat<sup>27</sup>, i sistemi bancari e finanziari di vari paesi dell'area dell'euro hanno beneficiato negli anni scorsi di cospicui interventi da parte dei governi: quasi 250 miliardi in Germania, quasi 60 in Spagna, circa 50 in Irlanda e Paesi Bassi, poco più di 40 in Grecia, circa 19 in Belgio e Austria e quasi 18 in Portogallo. In Italia il sostegno pubblico è stato di circa 4 miliardi.

#### 2.1.4 Le due banche con carenza di capitale nello scenario avverso dello stress test

- Per Banca Monte dei Paschi di Siena<sup>28</sup> l'esigenza di capitale finale necessaria per fronteggiare gli eventi sfavorevoli ipotizzati nello scenario avverso dello stress test è pari a 2.111 milioni. Il gruppo è sottoposto da novembre 2013 a un piano di ristrutturazione della Commissione europea; il piano è stato avviato dal nuovo gruppo dirigente insediatosi a seguito del ricambio dei vertici aziendali conseguente agli interventi della Banca d'Italia del 2011-2012. Sotto la guida dei nuovi vertici sono stati conseguiti importanti risultati, in particolare sul piano della razionalizzazione

<sup>27</sup> Fonte: Il comunicato stampa della Banca d'Italia sui risultati dell'esercizio di valutazione approfondita, 26 ottobre 2014

<sup>28</sup> Secondo il comunicato stampa della Banca d'Italia sui risultati dell'esercizio di valutazione approfondita del 26 ottobre 2014

organizzativa e dell'abbattimento dei costi. Il risultato del Comprehensive Assessment riflette il forte impatto dello scenario avverso dello stress test, che non ha considerato le ipotesi previste nel piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione europea. Il fabbisogno di capitale rilevato è in parte determinato dall'ipotesi di restituzione entro l'orizzonte dello stress test della parte residua degli aiuti di Stato di cui la banca ancora beneficia in linea con l'impegno preso con la Commissione europea. Non tenendo conto di tale impegno, la carenza di capitale risulta pari a circa 1.350 milioni. La banca sottoporrà un piano di rafforzamento patrimoniale e le conseguenti modifiche del piano di ristrutturazione, rispettivamente, alle autorità di vigilanza e alla Commissione europea.

- Per Banca Carige<sup>29</sup> la carenza di capitale finale necessaria per fronteggiare gli eventi sfavorevoli ipotizzati nello scenario avverso dello stress test è di 814 milioni e riflette in parte i bassi livelli patrimoniali di partenza, non sufficientemente rafforzati dall'aumento di capitale effettuato nel 2014. La banca è guidata da una nuova compagine dirigenziale, insediatasi nell'autunno del 2013 in seguito a ripetuti interventi della Vigilanza, anche su base ispettiva, da cui emersero disfunzioni negli assetti di governo e controllo e irregolarità gestionali. La banca, che ha in fase di avanzate trattative la cessione delle compagnie assicurative del gruppo, presenterà un piano di riallineamento patrimoniale da sottoporre alle autorità di vigilanza.

### **2.1.5 Gli esercizi di simulazione “stress test semplificati”**

Nel 2015-2016 sono state condotte “esercitazioni semplificate” su un gruppo di 44 LSI con attivo superiore a 1,5 miliardi, per valutare la sensitività del patrimonio a fattori di stress. In riferimento alle considerazioni predisposte dalla Banca d'Italia nel documento *‘Le banche italiane less significant: situazione e vigilanza nel 2016’*, l'esercizio, per la componente creditizia, prevedeva le seguenti ipotesi: un peggioramento dei tassi di decadimento di tutte le classi di rischio (*danger rate*); un aumento delle rettifiche di valore (*coverage*) sui crediti deteriorati a livello di *peer group*, una riduzione dell'incidenza delle esposizioni deteriorate sul totale dei crediti (*NPL ratio*) mediante cessioni a valori “stressati”. Per misurare l'effetto di uno stress sul fronte del rischio di mercato, è stato inoltre stimato l'impatto sul portafoglio titoli “di trading” di uno *shift* nella curva dei tassi di interesse, con coerenti rettifiche (*haircut*) ai valori di bilancio. Sebbene la metodologia adottata sia significativamente diversa da quella prevista dall'EBA per le SI, si stima che tale scenario sia coerente con una deviazione cumulata del prodotto interno lordo italiano di circa 6 punti percentuali rispetto all'evoluzione attesa nel triennio 2016-2018.

Esercizi analoghi non sono stati sinora estesi alle LSI con attivo inferiore a 1,5 miliardi e alle BCC

---

<sup>29</sup> Secondo il comunicato stampa della Banca d'Italia sui risultati dell'esercizio di valutazione approfondita del 26 ottobre 2014

principalmente in quanto l'elevato numero di queste banche – tutte sottoposte ad analisi ispettive ad ampio raggio – rende molto onerosa un'analisi di questo tipo, che deve necessariamente essere tarata a livello di singolo intermediario. In vista del passaggio all'assetto di gruppo previsto dalla riforma del settore, di recente è stata avviata, di concerto con la BCE, la realizzazione di uno stress test ulteriormente semplificato per le BCC. L'esercizio viene tarato sulle peculiari caratteristiche dimensionali ed operative di tali intermediari. I primi risultati evidenziano situazioni di potenziale tensione patrimoniale, connesse con la severità delle ipotesi adottate nell'esercizio, per una quarantina di banche di dimensioni ridotte (a queste banche fa capo nel complesso il 14% del totale attivo del settore). Troverebbero conferma, le analisi già rese note in passato dalla Banca d'Italia. Questi casi sono in buona parte già avviati a soluzione per effetto di processi aggregativi. Inoltre, dalla riforma del comparto scaturiranno uno o più gruppi bancari di grande dimensione, che dovrebbero conseguire importanti economie di scala su vari fronti. Da questi sviluppi la vigilanza si attende un sostanziale contributo alla stabilità complessiva del settore.

## **2.2 La riforma delle Banche di Credito Cooperativo**

La Legge 49/2016 ha riformato il sistema del Credito Cooperativo italiano, disegnandone un nuovo assetto organizzativo. L'obiettivo è rafforzare e integrare un sistema composto dalle oltre 300 Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali, Casse Raiffeisen (BCC) per rispondere in maniera adeguata ai nuovi contesti di mercato ed alle sollecitazioni normative collegate all'entrata in vigore dell'Unione Bancaria.

Con la riforma è iniziato pertanto, per le BCC, un importante percorso di cambiamento, che permetterà di disegnare un modello organizzativo nuovo, capace di unire cultura locale a respiro europeo affinché le BCC continuino ad essere banche autonome, cooperative, locali, ma inserite in un sistema più coeso ed efficiente.

### **2.2.1 Le caratteristiche e il processo della riforma**

Come definito nell'intervento del 21 marzo 2016 di Carmelo Barbagallo, Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria di Bankit sulla riforma del Credito Cooperativo la caratteristica principale delle Banche di Credito Cooperativo consiste nell'essere società cooperative per azioni, mutualistiche e locali, caratterizzate dal principio "una testa, un voto".

Le banche in forma cooperativa sono soggette ad uno statuto doppiamente speciale che garantisce la *tutela del risparmio e della stabilità finanziaria* e la *salvaguardia della mutualità*. I due tipi di cooperazione di credito, le banche popolari e le BCC, presentano tratti profondamente diversi. Le popolari hanno conservato, della cooperativa, la forma giuridica e la struttura proprietaria basata sul voto capitario, ma si sono progressivamente allontanate dall'originaria connotazione mutualistica. Il loro processo evolutivo è sfociato nella riforma di gennaio 2015, che ha previsto per le banche popolari di maggiori dimensioni la

trasformazione in società per azioni.

Le BCC invece sono vere e proprie cooperative con finalità mutualistica di servizio a favore dei soci, profondamente radicate nei territori di insediamento; la trasformazione in banca popolare o in banca spa è loro consentita solo in casi straordinari, autorizzati dalla Banca d'Italia nell'interesse dei creditori e per ragioni di stabilità. Nel confronto con il settore cooperativo non bancario, la mutualità delle BCC è perfino più accentuata, contrassegnata dall'obbligo di operare prevalentemente con i soci e nel territorio di competenza. La coesione della categoria è rafforzata dal vincolo sulle riserve, non divisibili fra i soci né durante la vita della società né in caso di trasformazione o liquidazione.

### **2.2.2 Le problematiche del settore**

Le BCC hanno affrontato tre sfide:

- le conseguenze della crisi economico-finanziaria;
- l'evoluzione della regolamentazione e della supervisione;
- le esigenze di cambiamento indotte dal progresso tecnologico.

Le BCC affrontano queste problematiche con una maggiore difficoltà dovuta a due ragioni: il modello di governance che ne limita la capacità di raccolta del capitale di rischio e i vincoli territoriali e operativi che non consentono l'adeguata diversificazione.

A seguito della crisi del 2007, i profitti delle BCC sono stati erosi dal calo delle nuove erogazioni e dall'aumento della rischiosità dei prenditori. A fronte dell'accresciuta rischiosità, le BCC hanno effettuato ingenti rettifiche di valore similmente alle SI; il tasso di copertura delle partite deteriorate è, in questo modo, passato dal 26% del 2012 al 38,7% di fine giugno 2015; quello delle sole sofferenze è aumentato dal 45 al 54,2%<sup>30</sup>. Le rettifiche si sono riflesse sugli equilibri reddituali: negli ultimi quattro esercizi hanno assorbito, in media, l'80% del risultato di gestione. In prospettiva, i flussi di autofinanziamento potranno ancora risentire della necessità di proseguire l'opera di adeguamento dei livelli di copertura, oltre che di una profittabilità dell'attività di intermediazione che difficilmente potrà accrescersi nel breve-medio periodo. La componente più fragile del settore è individuabile nelle BCC che presentano coefficienti di capitale più bassi e tassi di copertura inferiori a quelli medi del sistema bancario nazionale. In base ai dati riferiti a dicembre 2015, le BCC in questa condizione erano circa 50 e rappresentavano il 16% dell'attivo della categoria. In tale contesto, aumenta la probabilità che un numero elevato di BCC vada incontro a tensioni a causa della difficoltà di alimentare il patrimonio nella misura e con la rapidità imposti dal contesto regolamentare, istituzionale e di mercato. Con il recepimento di Basilea III nel diritto dell'Unione europea (Direttiva CRD IV e Regolamento CRR) e con l'istituzione dei sistemi unici di vigilanza e risoluzione nell'Eurozona l'enfasi

---

<sup>30</sup> Fonte: la riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria (Banca d'Italia, 21 marzo 2016)

viene posta sulla dotazione di patrimonio degli intermediari, ai quali sono richiesti mezzi propri più che adeguati a coprire i rischi e la capacità di incrementare il capitale rapidamente in caso di necessità.

Le novità normative e i progressi verso l'Unione bancaria sono intervenuti in una fase in cui la principale fonte di patrimonializzazione delle BCC, l'autofinanziamento, si è ridotta ed è divenuta generalmente insufficiente. Le situazioni di crisi vanno gestite in un quadro di orientamenti comunitari che preclude l'impiego dei fondi obbligatori di garanzia dei depositanti a sostegno di soluzioni di mercato, come incorporazioni o cessioni d'azienda all'interno della categoria. I nuovi strumenti di risoluzione introdotti con la direttiva BRRD (2014/59/UE) possono essere attivati solo in presenza di un interesse pubblico e per preservare la stabilità del sistema finanziario; questo interesse non sussiste in caso di dissesto di banche di ridotte dimensioni e con limitata interconnessione sistemica. L'alternativa, rappresentata da una gestione delle crisi con strumenti liquidatori, avrebbe pesanti ripercussioni per i creditori e costi assai elevati per il sistema di assicurazione dei depositi. Occorre, quindi, sviluppare meccanismi di mutuo sostegno per la soluzione delle situazioni di difficoltà all'interno del settore che riducano al minimo le ripercussioni sui creditori e sulla stabilità finanziaria.

Lo sviluppo tecnologico e la crescente diffusione dei canali alternativi di distribuzione mettono alla prova la sostenibilità del modello di *business* delle BCC. L'innalzamento del tenore competitivo rende necessari rilevanti investimenti in tecnologia e drastiche razionalizzazioni delle reti distributive, possibili solo in presenza di adeguate economie di scala. Le BCC basano la propria operatività su un modello di servizio tradizionale e scontano ritardi nel processo di ammodernamento delle reti distributive. Tali fattori si riflettono in una struttura dei costi rigida che, rispetto alle banche di maggiori dimensioni, non facilita recuperi di efficienza. Altri ostacoli alla ricapitalizzazione delle singole BCC sono i vincoli giuridici connaturati alla forma cooperativa<sup>31</sup>. Anche i nuovi speciali strumenti di capitale introdotti recentemente<sup>32</sup>, non sono da soli sufficienti in un contesto poco integrato.

La *governance* delle BCC ha come pregio quello di essere libera da finalità estranee a quelle proprie di un'impresa bancaria. Come aspetto negativo vanno menzionati i possibili conflitti di interesse ed i condizionamenti locali che possono influenzare le decisioni di allocazione del credito e di investimento mettendo a rischio la sana e prudente gestione. Le debolezze degli assetti di *governance* possono essere superate nell'ambito di più ampie strutture di gruppo. Una capogruppo adeguatamente capitalizzata e capace di accedere al mercato dei capitali può provvedere al sostegno finanziario delle BCC con strumenti patrimoniali *ad hoc*. Il sostegno finanziario deve essere accompagnato da adeguati poteri di indirizzo e controllo per orientare la gestione e prevenire l'azzardo morale.

---

<sup>31</sup> i limiti inderogabili di partecipazione del singolo socio e la regola rigida del voto capitario

<sup>32</sup> le azioni di finanziamento sottoscrivibili dai Fondi della categoria

### 2.2.3 Le soluzioni individuate dalla riforma

La soluzione proposta dalla riforma prevede la costituzione di un Gruppo Bancario Cooperativo (GBC), al quale dovranno aderire le BCC. Il gruppo dovrà successivamente sottoporre alla Banca d'Italia il progetto di costituzione entro 18 mesi dall'entrata in vigore delle Disposizioni attuative emanate dal MEF e dalla stessa Banca d'Italia.

La riforma coniuga l'obiettivo di favorire il rafforzamento patrimoniale delle BCC con quello di tener conto dei vincoli posti dalla normativa per il riconoscimento del gruppo e di creare i presupposti per una crescita di efficienza e per un miglioramento della qualità degli assetti di governo e di gestione delle singole BCC. La riforma delle banche di credito cooperativo ha lo scopo di accrescere l'integrazione del comparto, favorirne il rafforzamento patrimoniale, agevolare la soluzione di eventuali situazioni di difficoltà nel contesto delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria e allo stesso tempo preservare i caratteri essenziali di mutualità e localismo di questa categoria di banche.

La Banca d'Italia propone da tempo di promuovere l'aggregazione delle BCC in gruppi bancari ampi, integrati e coesi, adeguatamente patrimonializzati e capaci di attirare investitori. Per realizzare l'obiettivo del rafforzamento patrimoniale in modo coerente con l'evoluzione del contesto europeo è necessario che gli assetti azionari della capogruppo siano aperti al mercato dei capitali di rischio, perciò è stato previsto dalla riforma che la capogruppo deve avere una soglia minima di patrimonio netto di 1 miliardo di euro. Per rafforzare la qualità degli assetti di governo occorrono meccanismi di mutuo sostegno che, mettendo in comune le risorse patrimoniali in eccesso rispetto ai requisiti individuali, consentano di intervenire tempestivamente per risolvere le difficoltà delle singole entità o di parti del gruppo.

L'assetto operativo e organizzativo della capogruppo deve consentire di sfruttare le opportunità in termini di: economie di scala, razionalizzazione delle reti distributive, finanziamento degli investimenti e salvaguardia della posizione competitiva dell'intero settore continuando a preservare i tratti essenziali della cooperazione riconosciuta e protetta dalla Costituzione. Inoltre, esso deve porre le premesse per la gestione delle singole BCC, per il miglioramento dei sistemi di governo e controllo dei rischi dell'intero settore e per la correzione tempestiva di eventuali deviazioni da una sana e prudente gestione.

L'elemento chiave della riforma è il gruppo bancario cooperativo<sup>33</sup>, istituto introdotto *ex novo* nel Testo unico bancario. Oltre la capogruppo, parteciperebbero al gruppo le BCC affiliate attraverso un "contratto di coesione" e le altre società bancarie, finanziarie e strumentali controllate dalla capogruppo. I contenuti del

---

<sup>33</sup> Ad oggi sono stati ipotizzati due gruppi bancari con capogruppo: Icrea Banca e Cassa Centrale non tenendo conto di Cassa Raiffeisen secondo l'articolo del Sole 24 ore

<http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2016-11-03/bcc-bankitalia-se-solidi-vanno-bene-anche-due-gruppi-155141.shtml?uuid=ADHgVjoB>

contratto “di coesione” disciplinati dalla riforma sono:

- i poteri di direzione e coordinamento della capogruppo sulle BCC aderenti, che devono essere proporzionati alla rischiosità delle stesse;
- la garanzia in solido delle obbligazioni assunte dalla capogruppo e dalle altre banche del gruppo;
- le condizioni di ammissione al gruppo.

A tutela della mutualità, viene confermato che ciascuna BCC opera prevalentemente con i soci e nell’ambito territoriale di competenza, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti, e che il rispetto di tali regole costituisce condizione per la qualifica della BCC come cooperativa a mutualità prevalente anche ai fini della disciplina fiscale di agevolazione.

La riforma interviene anche su altri aspetti: per favorire la patrimonializzazione delle singole BCC sono innalzati l’ammontare massimo di capitale detenibile da un socio e il numero minimo di soci di una BCC; si interviene sulle “azioni di finanziamento” per ampliarne le possibilità di utilizzo e potenziarne l’efficacia come strumento di sostegno patrimoniale infragruppo; si introducono meccanismi di *opt-in* che attribuiscono a ciascuna BCC il diritto di chiedere l’ammissione a uno dei gruppi costituiti, da ottenere entro un termine breve e alle stesse condizioni stabilite per gli aderenti originari; nella fase di costituzione dei gruppi, è riconosciuto all’Autorità di vigilanza un ruolo specifico di valutazione della loro adeguatezza patrimoniale e di rispondenza a criteri di sana e prudente gestione.

#### **2.2.4 La governance e il sostegno di gruppo**

È fondamentale che la capogruppo del gruppo bancario cooperativo disponga di efficaci poteri di nomina, revoca e sostituzione degli organi delle BCC. La Capogruppo del Gruppo Bancario Cooperativo svolge un’azione di direzione e controllo a tutela della stabilità del gruppo, attraverso varie azioni<sup>34</sup>:

- definire indirizzi strategici e obiettivi operativi comuni a tutte le banche del gruppo;
- influenzare la composizione e la qualificazione professionale degli organi amministrativi, nel rispetto delle prerogative degli organi societari;
- definire politiche condivise di concessione e controllo dell’andamento del credito, anche con riferimento a situazioni di conflitto d’interesse;
- effettuare controlli incisivi, diffusi e indipendenti a presidio dei criteri per l’assunzione dei rischi e dei relativi limiti stabiliti nelle politiche di gruppo.<sup>35</sup>

Un punto importante, ribadito dalla riforma, è che la nomina degli organi spetti ordinariamente all’assemblea

---

<sup>34</sup> Secondo quanto descritto nel documento della Camera dei Deputati VI Commissione permanente di Carmelo Barbagallo : Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria, 1 marzo 2016

<sup>35</sup> Nei casi di deviazione dagli indirizzi strategici e operativi concordati, la facoltà della capogruppo di porre in atto interventi correttivi incisivi, fino alla sostituzione degli organi aziendali, è essenziale per assicurare il rispetto del regolamento e per evitare comportamenti opportunistici.

dei soci della BCC. Nel gruppo bancario cooperativo ciascuna BCC sarà legata alle altre BCC e alla capogruppo da accordi di garanzia, detti “*garanzie incrociate*”, che obbligano ciascuna banca a sostenere le componenti del gruppo in difficoltà con una parte delle proprie risorse patrimoniali e liquide. Per effetto di tali accordi, la cattiva gestione di una singola BCC ha impatti sulle risorse patrimoniali dell’intero gruppo. Anche per questo motivo la capogruppo deve disporre di poteri incisivi per poter sostenere le aziende in difficoltà non solo sul piano patrimoniale ma anche influenzandone la gestione per ricondurle ad una gestione prudente.

La capogruppo<sup>36</sup> può porre in atto interventi correttivi e misure sanzionatorie, comprese la rimozione e la sostituzione degli organi aziendali delle BCC, nonché la loro esclusione dal gruppo. In mancanza di poteri incisivi, la capogruppo non sarebbe in grado di assicurare la sana e prudente gestione del gruppo e non potrebbe redigere un bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali. La stessa possibilità di esistenza del gruppo sarebbe messa in discussione, poiché il controllo della capogruppo sulle BCC è uno dei presupposti perché il gruppo sia riconosciuto come tale.

La Capogruppo potrà aprirsi alla partecipazione di capitali esterni sino ad un massimo del 49% del suo capitale sociale. Saranno presi in considerazione investitori scelti tra soggetti omologhi o con finalità analoghe a quelle delle BCC, in una logica di partnership e di sviluppo strategico. Interessano essenzialmente “capitali pazienti”, capaci di entrare in sintonia con la visione “intergenerazionale” del Credito Cooperativo.

Il capitale della capogruppo è detenuto, di norma, in misura maggioritaria dalle BCC aderenti al gruppo. Lo strumento con cui la capogruppo potrà intervenire per ripatrimonializzare BCC in difficoltà è costituito dalle azioni di finanziamento, speciale categoria di titoli pienamente computabile nel Common equity tier 1 (CET1) della BCC emittente. La sottoscrizione di tali azioni è lo strumento attraverso cui la capogruppo interverrà normalmente per sostenere una BCC in difficoltà. Per consentire un investimento significativo rispetto al capitale della BCC e per accompagnare l’intervento finanziario con adeguati diritti di governance, l’intervento della capogruppo è svincolato dalle limitazioni quantitative, territoriali e di voto che caratterizzano normalmente la partecipazione del socio cooperatore della BCC. Per favorire inoltre la patrimonializzazione delle singole BCC, sono innalzati l’ammontare massimo di capitale detenibile da un socio (da 50.000 a 100.000 euro) e il numero minimo di soci di una BCC (da 200 a 500).

---

<sup>36</sup> Gruppi bancari cooperativi: Le disposizioni di attuazione della banca d’Italia (modifiche alla circolare n. 285) Relazione sull’analisi d’impatto 2016

### 2.2.5 La way out

La way out<sup>37</sup> è la possibilità per le BCC aventi un patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro di trasformarsi in S.p.A. senza devolvere il patrimonio ai fondi mutualistici per la cooperazione dietro corresponsione all'erario di un'imposta straordinaria pari a 20 % delle riserve.

Questa possibilità va però integrata con altre istanze:

- in primo luogo, sotto un profilo di Vigilanza, l'esigenza di non indebolire il gruppo (o i gruppi) di BCC;
- in secondo luogo, la tutela della cooperazione che, come ricordato, nel caso delle BCC poggia sull'indivisibilità delle riserve e sull'obbligo di devoluzione in caso di trasformazione in altro tipo di banca.

La soluzione individuata durante l'iter di conversione del decreto-legge prevede che al 31 dicembre 2015, le BCC che vogliono adottare la way out possano chiedere alla Banca d'Italia, entro 60 giorni dalla conversione del decreto, l'autorizzazione a conferire le rispettive aziende bancarie a una società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria. Con questa formulazione, sarebbe chiarita la natura transitoria ed eccezionale della previsione di *way out*, esercitabile entro un limitato arco temporale e solo nella fase di prima applicazione della riforma.

Un aspetto da esaminare con attenzione è quello della solidità finanziaria delle cooperative conferenti, che assumerebbero il ruolo di azionisti qualificati della banca spa: le holding cooperative difficilmente avrebbero margini per contribuire all'ulteriore ricapitalizzazione della conferitaria in caso di necessità. E' pertanto opportuno favorire l'ingresso di investitori terzi nella nuova banca.

### 2.2.6 Il futuro dei nuovi gruppi di Banche di Credito Cooperativo

La Banca d'Italia, su indicazione della BCE, entro la fine del 2017 metterà a punto un'operazione di *comprehensive assessment* che si dovrà tenere entro l'inizio del 2018. Il test servirà a verificare la qualità degli asset dei gruppi delle banche di credito cooperativo italiane e la loro effettiva stabilità. Nel momento in cui verranno costituiti i gruppi, questi, per le dimensioni dell'attivo patrimoniale che raggiungeranno, diverranno soggetti vigilati dalla BCE ed è per questo motivo che la vigilanza europea ritiene doveroso svolgere l'AQR e lo stress test. Per le BCC, però, ci sono almeno un paio di ragioni che rendono più complesso e delicata la transizione.

La Banca d'Italia sta valutando come organizzare le ispezioni per realizzare questo esame. L'orientamento, condiviso anche dal sistema del credito cooperativo, sarebbe quello di svolgere una disamina a livello

---

<sup>37</sup> Secondo il documento della Banca d'Italia, Fondazione Italianeuropei: La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria, 21 Marzo 2016

aggregato, per poi focalizzarsi sulle banche maggiori e sui casi più problematici. In questo contesto si è inserito, però, l'approccio del Fondo monetario, che punta la sua attenzione anche sugli NPL delle banche non sistemiche e di dimensioni minori, che sfuggono alle regole prudenziali imposte alle banche vigilate dalla normativa europea. La linea guida del Fondo sarebbe quella di condurre un AQR capillare su tutte le 310 BCC. Un'operazione di questo tipo rischia di avere tempi molto lunghi e costi elevati. Inoltre si configura la necessità di mantenere il principio della vigilanza proporzionata alla rischiosità: le piccole banche non possono generare conseguenze sistemiche, oltre al fatto che il credito cooperativo in ogni caso dispone comunque di mezzi per prevenire le crisi, come il fondo obbligatorio temporaneo. Le modalità con cui sarà realizzato questo test sui crediti delle BCC al momento è ancora un'incognita.

Inoltre anche le candidate capogruppo, Iccrea e Ccb si stanno facendo i loro conti, per avere una definizione più chiara del perimetro finale che potrebbero raggiungere nel futuro imminente<sup>38</sup>. Nel caso di Iccrea, il gruppo dovrebbe contare su adesioni di almeno 160-170 banche, per un attivo patrimoniale di 124 miliardi e un patrimonio di gruppo stimato tra 15 e 16 miliardi. La stessa Iccrea può contare su un patrimonio proprio di 1,7 miliardi, di cui il capitale libero è pari a circa 500 milioni. Secondo le prime stime elaborate dal management, quel capitale dovrebbe risultare ampiamente capiente per assorbire eventuali svalutazioni di crediti nell'ambito del gruppo che dovessero rendersi necessarie a seguito dell'AQR e degli stress tests. Il CET1 del gruppo alla fine del processo di valutazione approfondita, in ogni caso, dovrebbe risultare superiore al 15%. Cassa Centrale invece, dovrebbe avere poco meno di 100 potenziali aderenti, ed un patrimonio complessivo stimato che si dovrebbe attestare intorno a 6 miliardi. Per Ccb<sup>39</sup> la sfida è più impegnativa, perché le varie BCC assieme alle adesioni al gruppo, dovranno versare un contributo per sostenere il fabbisogno patrimoniale della capogruppo poiché la legge prevede che la holding debba avere almeno 1 miliardo di patrimonio netto. Dai dati emerge che Ccb nel marzo 2017 conta solo su 300 milioni; dovrà quindi procedere con un aumento di capitale. A fine marzo 2017, Ccb ha annunciato di aver raggiunto il target patrimoniale necessario per poter essere capogruppo ma non è ancora chiaro se l'obiettivo è stato raggiunto facendo leva anche sui nuovi azionisti pronti a sottoscrivere parte dell'aumento del capitale.

Un altro aspetto destinato ad avere un impatto sulla stabilità del gruppo (che potrebbe assorbire capitale libero) è l'entrata in vigore dal primo gennaio 2018 del principio contabile IFRS9, che impone alle banche una valutazione più stringente sui crediti. L'effetto di tale impatto dovrebbe essere mitigato da una riforma proposta dalla Commissione europea, che prevede di spalmare su 5 anni le eventuali nuove perdite su crediti.

---

<sup>38</sup> Fonte: BCC in arrivo gli stress tests targati BCE di Laura Serafini ( Il Sole 24 ore , 20 maggio 2017)

<sup>39</sup> BCC, partono le assemblee per il riassetto tra le due holding di Laura Serafini (Il Sole 24 ore, 27 aprile 2017)

## CAPITOLO III

### LE PROSPETTIVE PER IL FUTURO

#### 3.1 Problema metodologico

##### 3.1.1 Gli aspetti critici legati alla metodologia applicata precedentemente alle Significant Institutions

Per comprendere le future prospettive in termini di azioni di vigilanza sui due gruppi italiani formati dalle BCC che dal 2018 diventeranno Significant, è opportuno concentrare l'attenzione su alcuni aspetti critici.

L'esercizio di stress test del 2016, coordinato dall'EBA in collaborazione con le NCA e applicato sulle maggiori banche europee fra cui le principali cinque italiane (UniCredit, Intesa Sanpaolo, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare e UBI Banca), ha riscontrato varie criticità.

La prima grande differenza tra quest'ultimo esercizio di stress test e quello del 2014 risiede nella diversa natura. L'esercizio di stress test 2014 infatti era finalizzato ad individuare possibili carenze patrimoniali e ad accertare se per alcuni intermediari fossero necessarie immediate misure di ricapitalizzazione. Lo scopo dell'esercizio di stress del 2016 invece è stato quello di valutare le vulnerabilità generali del sistema e comprendere l'impatto che ipotetiche dinamiche di mercato avverse potrebbero avere sulle banche.

La seconda differenza pone in essere un aspetto di criticità rilevante ovvero la severità dell'esercizio di stress test 2016. Si tratta di un esercizio che rispetto a quello del 2014 risulta essere molto severo poiché contiene elementi di maggiore prudenza e valuta la capacità di tenuta delle grandi banche europee in condizioni economiche e finanziarie avverse, con bassa probabilità di realizzarsi. L'esercizio di stress eseguito risulta essere rigoroso anche per la lunghezza del periodo temporale considerato ovvero un triennio, ben superiore a quanto fatto negli analoghi esercizi degli USA.

Un secondo aspetto di criticità di questo esercizio stress test è legato ad alcune importanti assunzioni metodologiche. Come nel precedente esercizio 2014 anche nello stress test 2016 è applicato il principio del *bilancio statico*<sup>40</sup> in uno scenario di base e in uno avverso. Lo scenario avverso riflette i quattro rischi sistemici che a detta del CERS costituiscono le minacce più rilevanti per la stabilità del settore bancario<sup>41</sup>. Il bilancio statico in sostanza non tiene conto di eventuali misure che la banca adotterebbe nell'arco dei tre anni

---

<sup>40</sup> Il bilancio statico che non ammette azioni di riqualificazione della composizione del portafoglio per l'attenuazione gli effetti negativi degli shock; ciò significa che azioni volte a riqualificare la composizione del portafoglio verso segmenti del mercato e prodotti meno rischiosi o più redditizi non sono ammissibili né si può sostituire la raccolta in scadenza molto costosa con altra meno onerosa. In altre parole, (fonte: EBA rapporto di stabilità 2016).

<sup>41</sup> Le minacce alla stabilità del settore bancario: 1) Un brusco incremento dei rendimenti obbligazionari a livello mondiale amplificato dalla scarsa liquidità nei mercati secondari. 2) Deboli prospettive per la redditività delle banche in un contesto di bassa crescita nominale. 3) Crescenti timori per la sostenibilità del debito nei settori pubblici e privati non finanziari in presenza di una crescita nominale modesta. 4) Future tensioni nel settore dello shadow banking in rapida espansione.

per contrastare le ipotesi di stress. È quindi possibile che le banche mostrino una migliore tenuta nella realtà rispetto allo scenario avverso della prova stress.

Nell'esercizio del 2016 è introdotta l'ipotesi di uno *shock idiosincratice*<sup>42</sup> che ipotizza il declassamento del rating della banca di due livelli con effetti irreversibili lungo tutto il triennio. Per le banche con bassi rating iniziali un declassamento determina a sua volta un significativo aumento del costo della raccolta che non può essere trasferito sui nuovi impieghi (il margine d'interesse quindi diminuisce). In sintesi, per le banche con rating deboli, la combinazione del principio del bilancio statico con l'ipotesi dello shock idiosincratice è particolarmente penalizzante, in quanto assume l'erogazione di nuovi finanziamenti già in perdita fin dal momento della concessione.

La metodologia delle prove di stress 2016, per migliorare la trasparenza del bilancio bancario, ha previsto la non contabilizzazione di tutti gli interessi relativi ai prestiti deteriorati causando una consistente riduzione del margine d'intermediazione. Per la formazione del margine d'interesse, l'esercizio considera non produttivi di interessi sia i finanziamenti verso debitori insolventi sia quelli riconducibili a inadempienze probabili e a esposizioni scadute nonostante è possibile che il debitore in questo caso torni ad assumere i propri impegni. Infine la metodologia ha vietato il riconoscimento dei benefici fiscali derivanti da differenze temporanee, come ad esempio quelli derivanti dalla svalutazione degli strumenti finanziari AFS, per assicurare confronti omogenei tra le banche. Questa scelta ha amplificato l'impatto dello shock derivante da un deterioramento del rischio sovrano sui titoli di Stato in portafoglio e ha penalizzato le banche che detengono tali titoli.

### **3.1.2 L'applicazione della metodologia utilizzata per gli stress test nel 2016 allo scenario delle Banche di Credito Cooperativo**

La Banca d'Italia ha rilasciato una nota di approfondimento sui risultati dell'esercizio di stress test 2016 per le Significant Institutions italiane. Nonostante la severità dell'esercizio quattro delle cinque banche prese in esame hanno superato i test mostrando una buona tenuta. Per queste banche (UniCredit, Intesa Sanpaolo, Banco Popolare e UBI Banca) l'impatto ponderato sul capitale (CET1) derivante dallo scenario avverso è pari a 3,2 punti percentuali a fronte del 3,8 per cento della media del campione EBA.<sup>43</sup>

Monte dei paschi, una delle cinque SI comprese nel campione EBA, ha mostrato nello scenario avverso un risultato negativo a causa dell'elevata consistenza dei crediti deteriorati e quindi ha dovuto procedere con aumenti di capitale e piani di risanamento. Da quest'analisi possiamo concludere che le banche italiane prese in esame hanno superato il test dovendo però affrontare non poche difficoltà. Le nuove significant institutions che si verranno a delineare nel 2018 dopo l'approvazione del gruppo, si stanno già ponendo il

---

<sup>42</sup> (fonte: EBA rapporto di stabilità 2016)

<sup>43</sup> (fonte: Le banche italiane less significant, situazione e vigilanza Bankit 2016)

fatidico problema ovvero se saranno in grado di far fronte a possibili carenze patrimoniali o a situazioni di instabilità delineate degli scenari avversi. Le difficoltà che si trovano ad affrontare le BCC al momento non sono poche. Il primo problema tecnico che affrontano le capogruppo Iccrea e Cassa Centrale è puramente normativo. Come spiegato nel capitolo della riforma per poter costituire il gruppo le due banche devono possedere una soglia minima di patrimonio di 1 miliardo di euro. Il secondo problema, che già alcune banche prevedono di affrontare in futuro è la possibilità di ottenere dagli scenari di stress risultati non positivi. Se infatti delle 5 significant institutions italiane 4 hanno superato gli stress test 2016 la situazione per le BCC potrebbe essere molto più drastica. Nell'applicazione di Stress test a queste banche sarà fondamentale tener conto di una metodologia adeguata al contesto.

### **3.1.3 Gli effetti dell'applicazione della metodologia sulle nuove Significant Institutions italiane**

Anche ammettendo che le precedenti scelte nella costruzione dei tests per le significant institutions siano coerenti è corretto applicare tale metodologia ad una realtà che nasce oggettivamente come un sistema di banche piccole ancora autonome e che non operano come un'unica banca?

Considerando i due nuovi gruppi di BCC (con le due capogruppo Iccrea e Cassa Centrale non considerando la Cassa Raiffeisen), andrebbero bene le metodologie e quindi gli standard applicati sulle SI dagli stress tests 2016 per le new entry?

La vigilanza applicata sulle LSI si distingue dalla vigilanza sulle SI principalmente per le marcate caratteristiche operative e strutturali. Le caratteristiche distintive delle LSI rispetto alle SI sono il maggior grado di patrimonializzazione, una netta differenza strutturale e operativa, la scarsa redditività, l'elevata incidenza delle esposizioni deteriorate e un maggior ricorso alle garanzie. La grande differenza tra piccole e grandi banche infatti risiede nella possibilità di quest'ultime di fare ricorso al mercato interbancario e quindi di poter essere meno patrimonializzate. Un'altra distinzione è data dalla possibilità che le grandi banche hanno di poter ottenere maggiori efficienze attraverso lo sfruttamento di economie di scala (l'erogazione di un'ampia gamma di servizi che permette l'abbattimento dei costi e la creazione di sinergie) e l'utilizzo di strategie di diversificazione (per la riduzione del rischio di credito e di insolvenza con investimenti in settori geografici molto eterogenei). Le banche locali al contrario, si differenziano dagli altri intermediari, per i profondi legami con il territorio di riferimento e per la loro funzione-obiettivo che non consiste solo nel massimizzare il profitto degli azionisti della banca, ma considera i benefici per le diverse categorie di stakeholder (soci, clienti e comunità locale). Nel caso delle banche cooperative i modelli di governance sono influenzati dalla diversa struttura proprietaria. Le banche locali si caratterizzano anche per processi di erogazione del credito basati sulla conoscenza diretta della clientela e sull'informazione non strutturata, la *soft information*. Questi fattori distintivi delle banche locali (la dimensione piccola e il mercato di riferimento

italiano/locale) le espongono a rischi di credito e di liquidità a causa di una scarsa diversificazione del portafoglio e per le difficoltà di valutare il merito di credito della clientela quando questa opera in ambiti meno tradizionali per tali banche.<sup>44</sup>

La conseguenza delle diverse caratteristiche che differenziano queste due tipologie di banche ha portato alla scissione dei poteri di vigilanza tra i due organi: NCA e BCE e alla consecutiva diversa metodologia da applicare nei due casi. Facendo riferimento al Capitolo 1 della suddetta Tesi, la vigilanza delle LSI viene eseguita dalle NCA tramite procedure completamente diverse rispetto alle procedure comuni e standardizzate adottate dalla BCE. I controlli attuati da Bankit sulle LSI sono esercitati nel rispetto della natura imprenditoriale dei soggetti vigilati, i quali determinano in autonomia strategie, modelli organizzativi e politiche di investimento nell'ambito di un sistema di regole generali di natura prudenziale. Il controllo riguarda tutti gli aspetti dell'operatività delle banche e si focalizza sulla coerenza degli assetti organizzativi, sulla qualità della gestione, del controllo dei rischi, sull'adeguatezza del patrimonio a fronteggiare eventuali perdite, sulla trasparenza e sulla correttezza nei confronti della clientela.<sup>45</sup> L'azione si articola in controlli documentali (basati sulla raccolta, l'elaborazione e l'analisi sistematica di un complesso di informazioni di natura statistica, contabile e amministrativa) e controlli ispettivi presso gli intermediari, diretti a verificare qualità e correttezza dei dati trasmessi e ad approfondire la conoscenza di aspetti organizzativi e gestionali. Bankit inoltre gestisce e implementa anche appropriate misure correttive per intervenire tempestivamente sulle anomalie negli assetti tecnico-organizzativi.

Date queste caratteristiche e la diversa vigilanza, applicare gli Stress Tests a LSI che dal 2018 rientreranno nelle significants causerebbe molte complicazioni. Le banche prese in esame, che quindi probabilmente rientreranno sotto diretta influenza della BCE, in realtà si distinguono dalle SI. Anche se formalmente il capitale detenuto dal gruppo rispetta i requisiti imposti dal SSM per rientrare a far parte delle SI, il gruppo bancario non opera a livello unitario come una singola banca, con un'unica gestione (il processo di omologazione interna del gruppo è lungo e ora come ora siamo solo all'inizio di questo processo). Ogni banca che farà parte dei rispettivi gruppi manterrà un grado di autonomia sia operativa che gestionale.<sup>46</sup> Questa caratteristica di 'autonomia interna' delle singole banche del gruppo' non permetterà al Sistema di vigilanza prudenziale di applicare adeguatamente le metodologie e le procedure standardizzate per le SI poiché, a causa delle sfaccettature e caratteristiche peculiari di questi enti (territoriali, operative, di rischio etc.), non sarebbero garantiti risultati futuri positivi.

---

<sup>44</sup> Definizione di *Questioni di Economia e Finanza: Le banche locali e il finanziamento dei territori (edizione 2016 Banca d'Italia)*.

<sup>45</sup> La Banca d'Italia mantiene una competenza piena ed autonoma in materia di: protezione dei consumatori, contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, supervisione sui servizi di pagamento e sui mercati degli strumenti finanziari, vigilanza sui soggetti non bancari e sulle succursali di banche extracomunitarie. (fonte: Guida alla Vigilanza Bancaria, BCE 2014)

<sup>46</sup> Riferimento al paragrafo sulle BCC

I limiti di questo esercizio (nel caso in cui venisse applicata la metodologia standardizzata voluta per le SI) sono per di più connessi all'ampiezza e la rapidità con la quale si svolgeranno queste analisi stress test. Il limite sarebbe la difficoltà di applicare un unico metro di valutazione ad una platea di banche *less significant* molto eterogenea. In primo luogo i parametri applicati alle grandi banche dovrebbero essere riproporzionati in base alle qualità delle piccole banche, in secondo luogo le piccole-medie banche avendo caratteristiche molto diverse tra di loro richiederebbero attenzioni più particolari che una metodologia standardizzata e comune non potrebbe dare.

## **3.2 Problema procedurale**

### **3.2.1 I ruoli e la governance**

Dal punto di vista legale è importante sottolineare le possibili conseguenze in capo a chi è titolato a svolgere gli stress test e il futuro esercizio.

Decidere chi sarà incaricato a svolgere i nuovi stress test e quindi a supervisionare direttamente gli enti, pone un problema non poco rilevante. Sarebbe scontato dire che come per le altre SI, anche questo esercizio deve essere svolto dalla BCE attraverso procedure standard. Questa scelta però oltre a non essere la più efficiente ed efficace non sarebbe la scelta preferita dagli enti stessi preposti alla vigilanza. Ad oggi infatti non è indifferente essere *significant* o *less significant* per una banca e di conseguenza non è indifferente essere sottoposti a strumenti di vigilanza Nazionali o Comunitari. Quest'inclinazione da parte delle LSI per gli istituti di vigilanza nazionali è dovuta ad una condizione di preferenza nei confronti di un sistema di vigilanza rispetto un altro per una regolamentazione più favorevole e non neutrale (Arbitraggio regolamentare).

La vigilanza della BCE è manchevole in termini di efficienza perché è generalmente più costosa, più lunga e più ingombrante rispetto alla vigilanza nazionale. Le barriere linguistiche sono un notevole svantaggio per il SSM che risulterebbe aggravato nella vigilanza di questi enti che, a differenza delle grandi banche, non operano in un mercato internazionale e non hanno sistemi informatici e tecnologici comparabili. Al contrario gli ispettori nazionali hanno un vantaggio sia per la veloce e costante comunicazione con gli enti che anche per la presenza e per il controllo diretto sul territorio.

### **3.2.2 L'analisi tecnico-operativa**

Dopo aver scelto i soggetti competenti in materia e incaricati di svolgere gli stress test la procedura si deve focalizzare su tutti gli aspetti tecnici-operativi che riguardano il come fare questi esercizi, in che modalità, quando, come reperire le informazioni, i dati e le risorse necessarie per svolgere supervisioni sul loco, analizzando anche tutti i costi relativi a questa procedura. Le scelte di questo tipo verranno prese solo dopo

aver deciso con quale metodologia attuare le dovute valutazioni. Nella scelta della valutazione bisognerà inoltre tener conto che le peculiarità delle singole banche all'interno del gruppo non agevoleranno un processo di omologazione a standard procedurali e nel lungo periodo questo potrebbe portare ad ingenti perdite e possibili interventi da parte delle autorità nazionali. A livello di gruppo non si potrà avere un sistema efficiente e perfettamente coeso nel breve periodo, poiché le tempistiche necessarie per un gruppo di circa 100/200 BCC di creare sinergie per affrontare il mercato internazionale, sono lunghe e incerte. Questo quindi non permetterebbe al sistema di vigilanza SSM di poter applicare nel modo adeguato metodologie standard alle banche interessate.

## Conclusioni

### Conseguenze nel breve e nel lungo periodo

In seno all'accelerazione del processo d'integrazione europeo avviato con l'Unione Bancaria, dal 4 novembre 2014 è divenuto operativo il sistema di vigilanza bancaria europeo che comprende la BCE e le Autorità di Vigilanza Nazionali: il Single Supervisor Mechanism. Le metodologie di vigilanza sono distinte in funzione delle dimensioni degli istituti. Le Significant Institutions sono gestite centralmente dalla BCE le Less Significant Institutions dalle autorità di Vigilanza Nazionali con stress test semplificati e non standard.

In questo quadro la Legge 49/2016 che ha riformato il sistema del Credito Cooperativo italiano, pone uno scenario con nuovi punti di attenzione. Infatti, affinché le BCC continuino a essere banche autonome, cooperative e locali, e al contempo siano inserite in un sistema più coeso ed efficiente, è stata prevista la costituzione di due gruppi bancari, i quali, per patrimonio netto, rientreranno tra le Significant Institutions. Una questione rilevante riguarda la severità della metodologia applicata alle Significant Institutions. Se per i nuovi gruppi BCC si dovesse applicare la medesima metodologia, molte banche all'interno del gruppo, al fine di superare gli stress tests, dovrebbero patrimonializzarsi e trovare capitale sul mercato, in tempi brevi e a costi non vantaggiosi. Questo potrebbe influenzare gli aggregati monetari e nel caso in cui non fosse possibile per la banca ripatrimonializzarsi, si dovrebbe procedere con la riduzione della concessione degli impieghi che causerebbe una diminuzione dell'offerta di moneta portando infine a un margine d'intermediazione più basso.

Un'altra questione da considerare riguarda la procedura utilizzata per la valutazione dei due gruppi. Rispetto a una Significant Institutions, un gruppo di 100/200 piccole banche autonome e non ancora coese, non può cogliere l'opportunità di creare sinergie con le economie di scala nell'abbattimento dei costi, con il ricorso al mercato interbancario e con la maggiore diversificazione che porta alla riduzione del rischio di credito. Tutti aspetti che dovrebbero "scontare", in termini di minore severità, gli stress tests destinati alle Significant Institutions.

Inoltre centralizzando i *controlli* da parte della BCE si metterebbero in luce le distanze rispetto ai grandi gruppi bancari, come le barriere linguistiche o gli aspetti legati allo sviluppo dei sistemi informatici e tecnologici, tra chi già opera nei mercati internazionali e chi si avvia a farlo. Nelle ispezioni verrebbe poi a mancare la presa diretta delle conoscenze territoriali.

Essendo inoltre, le BCC situate in ambienti territoriali circoscritti, le possibili ripercussioni negative potrebbero impattare l'accesso al credito di determinati distretti industriali in quanto, a differenza di quanto avviene con il grande gruppo bancario, la valutazione del rischio d'impresa da parte di una banca territoriale passa per un rapporto fiduciario e conoscitivo diretto.

In conclusione la situazione che si verrà a delineare nel prossimo futuro è al quanto incerta. Le scelte che saranno adottate dalle Autorità interessate saranno decisive e influenzeranno fortemente l'economia italiana ed europea.

## Bibliografia

- Banca centrale europea, *Banking Supervision*, novembre 2014
- Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Regolamento (Ue) N. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013 (Sms Regulation)*
- Banca centrale europea, *metodologia SREP del SSM edizione 2016*
- Banca centrale europea, *rapporto annuale della BCE sull'attività di vigilanza 2014/2015*
- Banca centrale europea, *aggregate report on the comprehensive assessment*, Ottobre 2014  
(<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/aggreatereportonthecomprehensiveassessmentexsum201410.it.pdf?bc703ad80e513bd7592aea14adc9bd54> )
- Banca centrale europea, *Comprehensive Assessment, final results press conference*, 26 ottobre 2014
- Banca centrale europea, *CA and analysts briefing material*, 26 ottobre 2014
- Banca d'Italia, *comunicato stampa CA*, 26 ottobre 2014
- Banca d'Italia, *risultati dello stress test europeo del 2016*, 29 luglio 2016
- Banca d'Italia, *nota tecnica sulle modalità di conduzione dell'esercizio di valutazione approfondita (CA)*, 26 ottobre 2014
- Fondazioni italianeuropei, *La riforma del Credito Cooperativo nel quadro delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria, Intervento di Carmelo Barbagallo Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria Banca d'Italia*, 21 Marzo 2016
- Camera dei Deputati-VI Commissione permanente (Finanze), *Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria, Audizione di Carmelo Barbagallo Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria Banca d'Italia*, 1 marzo 2016
- Banca d'Italia, *le banche italiane less significant, situazione e vigilanza* (<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2016/less-significant/less-significant-institutions-it.pdf> )
- Banca Centrale Europe, *Asset quality review*, marzo 2014
- Banca d'Italia, *Considerazioni finali del Governatore di Banca d'Italia: relazione annuale 2015*, pubblicazione del 31 maggio 2016

- *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia anno 2015*, pubblicazione 31 maggio 2016
- Banca d'Italia, *rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 1 - 04/2015, n. 2 - 11/2014, n.1 - 04/2016, n.2 - 11/2016