Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla vigilanza ed al controllo dei grandi fidi degli enti creditizi [1]

(91/C 339/10)

Il Consiglio, in data 13 maggio 1991, ha deciso, in conformità al disposto dell'articolo 57, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha elaborato il proprio parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pelletier il 10 luglio 1991.

Il Comitato economico e sociale, in data 25 settembre 1991, nel corso della 289ª sessione plenaria, ha adottato a maggioranza, con 2 voti contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

Le traversie cui la comunità bancaria internazionale è esposta da molti anni sono imputabili a diverse cause: la crisi dell'indebitamento dei paesi in via di sviluppo (PVS), i costi elevati che le soluzioni adottate nell'ambito delle raccomandazioni del Fondo monetario internazionale (FMI) comportano per i bilanci degli enti creditizi, la crisi del sistema bancario americano e del sistema finanziario giapponese, ecc. La CEE, al riparo, relativamente, da grandi dissesti, registra oggi l'effetto dell'insolvenza di enti che, pur controllati da paesi terzi, hanno attività e impegni ampiamente diffusi sul suo territorio.

E pertanto comprensibile che le autorità di controllo degli enti creditizi cerchino di rafforzare energicamente i meccanismi di vigilanza, ovvero d'allerta, in grado di prevenire i dissesti.

Il Comitato comprende e approva il fatto che la Commissione si associ a queste iniziative di rafforzamento delle norme prudenziali con una direttiva volta a prevenire i rischi assunti dagli enti creditizi a fronte di impegni corrispondenti ad una quota rilevante dei loro fondi propri. Esso si complimenta con la Commissione per la qualita del suo lavoro in un campo regolamentare tanto complesso.

La complessità della materia, la difficoltà di cogliere tutte le implicazioni economiche e finanziarie di un intervento la cui natura e per forza di cose più regolamentare che economica, costringono tuttavia il Comitato a formulare osservazioni che, benché per lo più tecniche, gli appaiono nondimeno indispensabili.

Esso intende procedere a una riflessione costruttiva, al tempo stesso, però, non può dimenticare di essere tenuto ad esporre le preoccupazioni degli ambienti socioeconomici dinanzi a regolamentazioni che possono avere riflessi significativi sulla vitalità dell'intera Comunità.

1. Presentazione della direttiva

1.1. *Oggetto della direttiva*

La presente proposta di direttiva sulla vigilanza ed il controllo dei grandi fidi degli enti creditizi mira a completare le norme prudenziali comunitarie gia proposte o adottate: coefficiente di solvibilita, fondi propri, adeguamento dei fondi propri, conti consolidati.

Essa è destinata a sostituire la raccomandazione del 22 dicembre 1986 sullo stesso tema [2] e peraltro la necessità di un'armonizzazione di questa regola di ripartizione dei rischi era stata citata espressamente nel libro bianco della Commissione sul completamento del mercato interno per l'anno 1993.

La proposta in esame ha dunque un duplice obiettivo:

— Completare il dispositivo prudenziale della prestazione di servizi sorvegliando e limitando i grandi fidi per favorire la ripartizione dei rischi: in effetti, una loro concentrazione eccessiva nei confronti di una stessa controparte potrebbe, in caso d'insolvenza dell'affidato, influire sulla capacità di un ente creditizio di far fronte ai propri impegni e addirittura renderlo insolvibile.

— Evitare distorsioni di concorrenza tra gli enti creando un vantaggio concorrenziale a favore di coloro che sarebbero sottoposti a regole meno vincolanti.

1.2. *Gli operatori economici interessati*

La proposta di direttiva è diretta agli enti creditizi.

[1] GU n C 123 del 9 5 1991, pag 18

[2] GU n C 33 del 4 2 1987, pag 10

1.3. *Le norme proposte*

La proposta di direttiva mira ad impedire la concentrazione eccessiva dei rischi di un ente su un solo cliente o un solo «gruppo di clienti collegati» per evitare che l'insolvenza di un'unica controparte provochi quella dell'ente.

A tal fine essa impone una segnalazione alle autorità competenti di tutti gli affidamenti che raggiungano o superino il 10 % dei fondi propri dell'ente e fissa un doppio limite ai grandi fidi, così definito:

— un limite individuale: un ente creditizio non può, nei confronti di uno stesso cliente o di uno stesso gruppo di clienti collegati, concedere affidamenti il cui valore totale superi il 25 % dei suoi fondi propri,

— un limite globale: il totale cumulato dei grandi fidi di un ente creditizio non può superare l'800 % dei fondi propri.

Sono previste misure temporanee tali da consentire alle autorità di concedere agli enti creditizi un periodo massimo di cinqu'anni per riportare le esposizioni esistenti all'interno dei limiti previsti. D'altro canto, i criditi la cui scadenza sarebbe più lunga e per i quali l'ente affidante è tenuto a rispettare i termini contrattuali potranno rimanere in essere fino alla loro scadenza. Inoltre, è accordata una deroga supplementare fino all'anno 2000 agli enti che abbiano un capitale inferiore a 5 milioni di ECU.

2. **Osservazioni generali**

In relazione agli obiettivi definiti dalla proposta di direttiva, il Comitato considera essenziali i punti seguenti:

2.1. Sull'argomento il Comitato di Basilea ha elaborato un testo che, a differenza di quello sul coefficiente Cooke, si configura come un codice di comportamento. Ciò significa che non tutti i paesi membri del Comitato di Basilea sono tenuti ad applicarlo e che, inoltre, sono possibili ampi margini di apprezzamento quanto alle sue modalità.

Per tale motivo, fissando norme precise e vincolanti, la Commissione farebbe pesare vincoli supplementari sugli enti creditizi della Comunità europea.

Il Comitato si sente quindi in dovere di far presente alla Commissione che, adottando la direttiva, si rischiano distorsioni di concorrenza tra enti creditizi comunitari e non comunitari.

Oltre a ciò, la proposta di direttiva della Commissione è ispirata al testo elaborato dal Comitato di Basilea. Ebbene, mentre il testo di quest'ultimo si rivolge, senza dirlo esplicitamente, agli enti creditizi di grandi dimensioni e con un'attività internazionale, la proposta di direttiva riguarda invece tutti gli enti creditizi della Comunità europea indipendentemente dalle loro dimensioni, e quindi non tiene conto della specificità degli enti a vocazione regionale o di dimensioni ridotte, ma che svolgono comunque un ruolo essenziale nel finanziamento del loro contesto economico e, segnatamente, delle piccole e medie imprese (PMI), assumendo rischi notevoli in rapporto ai loro fondi propri. L'applicazione della direttiva porrebbe a tale categoria di enti problemi di adattamento che potrebbero persino compromettere la loro stessa esistenza se le autorità di vigilanza non hanno la possibilità di concedere deroghe e proroghe supplementari per consentire loro di adeguarsi.

2.2. La proposta di direttiva sulla vigilanza ed il controllo dei grandi fidi segue la logica delle altre direttive (coefficiente di solvibilità, definizione dei fondi propri, adeguamento dei fondi propri, conti consolidati).

Ebbene, in particolare, le ponderazioni dei rischi del coefficiente di solvibilità non vengono riprese nella proposta di direttiva sulla vigilanza del controllo dei grandi fidi.

La coerenza fra i testi in parola deve essere assicurata:

— da una parte, per salvaguardare la razionalità metodologica delle norme prudenziali che vengono proposte,

— dall'altra, per permettere agli enti ed alle autorità di attuare strumenti omogenei e coerenti di vigilanza.

2.3. La proposta di direttiva in esame riguarda solo gli enti creditizi, mentre una parte delle attività elencate nella seconda direttiva bancaria può essere esercitata anche dalle società d'investimento. La Sezione ritiene indispensabile applicare norme prudenziali identiche e definizioni dei fondi propri equivalenti a tutti gli enti che possono esercitare le stesse attività, e ciò per evitare ogni distorsione concorrenziale. Tali norme dovrebbero quindi figurare nella direttiva «adeguamento dei fondi propri» per le società d'investimento.

2.4. La proposta di direttiva sottolinea chiaramente che la riduzione abbastanza significativa del massimale, rispetto a quello della raccomandazione, può creare notevoli problemi d'adattamento per taluni enti creditizi oppure, su un piano più strutturale, per taluni sistemi bancari o settori di sistemi bancari.

In tale contesto la direttiva dovrebbe mantenere la percentuale del 40 %, fissata in base alla raccomandazione del 22 dicembre 1986, sia per i rischi esterni che per quelli interni al gruppo.

Tale massimale lascerebbe alle autorità un più ampio margine di valutazione, permettendo loro di tener conto delle strutture peculiari di ciascuno degli Stati membri.

2.5. Per quanto riguarda i rischi assunti nei confronti di un cliente o di un gruppo di clienti collegati, rappresentati dalla società madre dell'ente creditizio e/o da una o più affiliate di tale società madre (articolo 4, paragrafo 2, della proposta di direttiva), non è opportuno ridurre la percentuale prevista nel paragrafo 1 dell'articolo 4, ma, al contrario, va mantenuto un limite unico per i due tipi di rischi.

3. Osservazioni particolari

Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione su una serie di punti che sarebbe opportuno chiarire ovvero modificare:

3.1. *Definizioni (articolo 1)*

3.1.1. Impegno irrevocabile di acquisto di un'emissione di valori mobiliari (articolo 1, lettera h)

Il rischio maggiore nel caso degli impegni irrevocabili di acquisto di un'emissione di valori mobiliari è un rischio di mercato nel breve periodo e non già un rischio legato alla controparte.

Tale attività dovrebbe quindi essere trattata solo nella direttiva « adeguamento dei fondi propri », che affronta specificamente il problema del rischio di mercato. Va peraltro notato che l'impegno irrevocabile d'acquisto di un'emissione di valori mobiliari è esplicitamente menzionato e trattato appunto in tale direttiva.

Perciò, tutti gli impegni irrevocabili di acquisto di un'emissione di valori mobiliari dovrebbero poter essere esonerati dalla direttiva fino alla data della loro iscrizione totale o parziale in bilancio. Non concedendo tale esonero si rischierebbe di pregiudicare il mercato degli impegni irrevocabili. Tale esonero si giustifica a maggior ragione per il fatto che gli impegni irrevocabili rappresentano palesemente solo rischi provvisori.

3.1.2. Definizione della nozione di « clienti collegati »

a) La definizione del « gruppo di clienti collegati » si riferisce allo stesso tempo ad un criterio giuridico (esistenza di un potere di controllo) e ad un criterio economico (interdipendenza di fatto derivante da certi legami economici). Il testo precisa tuttavia che le presunzioni di raggruppamento di rischi contenute nella definizione sono relative in quanto ammettono la prova contraria.

Quando il limite dei grandi fidi era fissato al 40 % la definizione in esame, benché molto ampia, era tollerabile. Ora il progetto di direttiva prevede di abbassare tale limite al 25 %. Il Comitato propone di ritornare al limite del 40 %, oppure, qualora venga mantenuta la soglia del 25 %, di lasciare all'ente creditizio dichiarante il compito di determinare, in funzione delle informazioni in suo possesso, le controparti considerate come « un gruppo di clienti collegati ». Questa libertà di valutazione sarà tuttavia assoggettata al controllo delle autorità competenti.

b) Circa la nozione « d'interdipendenza commerciale diretta » che non può essere sostituita a breve termine, il Comitato giudica che il testo copre categorie di rapporti economici troppo vaste. Se in questa definizione la Commissione si riferisce solo al caso di fornitori di prodotti molto specifici che non possono essere utilizzati da nessun altro produttore, per evitare abusi interpretativi sarà opportuno riformulare il capoverso ii) della lettera m) dell'articolo 1.

3.2. *Segnalazione dei grandi fidi (articolo 3)*

Il Comitato considera che le due possibilità proposte della direttiva comportino costi finanziari per gli enti creditizi.

Per quanto riguarda la prima possibilità, sembra indispensabile precisare che debbono essere segnalati solo gli aumenti, e unicamente quelli di una certa rilevanza.

Il Comitato ritiene tuttavia che la soluzione migliore consisterebbe nel lasciare agli Stati membri la facoltà di decidere la periodicità delle segnalazioni.

3.3. *Limiti applicabili ai grandi fidi (articolo 4)*

La direttiva presenta vari problemi d'interpretazione che necessitano di precisazioni.

— In pratica, è auspicabile che i fidi possano essere considerati per il loro valore contabile, che non coincide necessariamente con il valore nominale. Ciò vale soprattutto per i titoli che sono considerati dagli enti al loro valore netto (valore d'acquisto meno accantonamenti).

— I fidi dovranno essere considerati per la loro durata residua.

3.3.1. Per gli strumenti fuori bilancio, le linee di credito o linee standby negoziate tra enti creditizi dovrebbero essere considerate per la parte che potrebbe essere utilizzata immediatamente e non per l'ammontare totale: ciò equivale in considerazione il loro massimale di utilizzo. Così, se una linea di credito ha un massimale semestrale, essa sarà considerata come una linea di credito interbancaria inferiore ad un anno.

Quanto alle linee di credito di durata superiore ad un anno, la proposta di direttiva sulla vigilanza ed il controllo dei grandi fidi dovrebbe riprendere la ponderazione del 50 % del coefficiente di solvibilità allo scopo di assicurare che due direttive riservino il medesimo trattamento a uno stesso rischio.

3.3.2. Per i swap di tasso e/o di cambio, i cap [1] ed i floor [2] occorre tener conto dell'esistenza di un contratto quadro bilaterale fra un ente creditizio e la sua controparte che sia riconosciuto dalle autorità nazionali di vigilanza. È l'ammontare netto delle operazioni concluse nel quadro di tale contratto che dovrebbe essere considerato per il calcolo, perché è appunto tale importo che rispecchia fedelmente il rischio potenziale di tali operazioni.

3.3.3. I contratti di riporto e i prestiti di titoli devono essere calcolati in rapporto ai rischi connessi ai titoli portati in garanzia adottando per questi ultimi le ponderazioni della direttiva « adeguamento dei fondi propri ».

3.3.4. Le garanzie ipotecarie dovrebbero essere trattate come previsto dalla direttiva sul coefficiente di solvibilità, la quale teneva conto del livello di sicurezza particolarmente elevato del credito ipotecario in Europa. Secondo tale direttiva, i prestiti considerati come integralmente garantiti dalle autorità competenti grazie a ipoteche su un alloggio che è o sarà occupato, o dato in locazione dal mutuatario, sono ponderati al 50 %. Tale ponderazione dovrebbe altresì applicarsi al leasing per le stesse ragioni esposte per i crediti ipotecari.

Al Comitato preme sottolineare l'effetto potenziale che l'applicazione della direttiva avrà sui mutuatari. A titolo d'esempio, le indicazioni in cifre fornite dalla Federazione delle Banche ipotecarie tedesche mostrano che per il finanziamento di un complesso edilizio avente dunque carattere di grande fido per l'ente mutuante che è composto di diversi alloggi familiari tipo con un valore medio di 420 000 DM e che dà luogo ad un credito di 300 000 DM, la direttiva produrrebbe sul mutuatario ripercussioni dirette facendo aumentare i suoi rimborsi di 500-750 DM all'anno, ossia di 40-60 DM circa al mese.

3.4. *Considerazione delle operazioni interbancarie*

La Commissione autorizza un esonero parziale o totale dall'applicazione dei limiti per i crediti interbancari inferiori ad un anno. I crediti superiori ad un anno conservano una ponderazioni al 100 %.

La Commissione ha così giudicato che i fidi concessi dagli enti creditizi sul mercato interbancario presentassero delle peculiarità in materia di rischio:

— esistenza di un mercato esclusivamente composto di operatori professionali e oggetto di una vigilanza particolare delle autorità di controllo,

— esigenza di un trattamento differenziato delle categorie di crediti sulla base della durata.

In relazione ai grandi fidi questi due criteri andrebbero approfonditi per quanto concerne:

— il trattamento prudenziale dei crediti interbancari,

— la definizione dei crediti interbancari.

3.4.1. Trattamento prudenziale dei crediti interbancari

È opportuno applicare la ponderazione dei crediti considerata dalla proposta di direttiva (0 %) per i crediti definiti qui di seguito, lasciando alle autorità il compito d'instaurare un sistema di vigilanza rafforzato. Gli altri crediti sarebbero invece soggetti alla ponderazione del coefficiente di solvibilità (20 %).

3.4.2. Definizione dei crediti interbancari

È opportuno quindi considerare come crediti interbancari per l'applicazione della ponderazione 0 % adottata nella proposta di direttiva sulla vigilanza ed il controllo dei grandi rischi:

— i crediti inferiori ad un anno nei confronti degli enti creditizi,

— i crediti superiori ad un anno nei confronti degli enti creditizi rappresentati da titoli emessi da un ente creditizio ed effettivamente negoziabili su un mercato regolamentato da un'autorità nazionale.

[1] CAP: contratto con il quale una banca garantisce, in cambio di un premio, un tasso massimo su di un prestito per un periodo futuro per un ammontare determinato. Tale garanzia è ottenuta con il pagamento eventuale del differenziale d'interesse se questo, rilevato all'inizio del periodo futuro, si rivela superiore a quello garantito.

[2] FLOOR: contratto con il quale una banca garantisce, in cambio di un premio, un tasso minimo di un deposito per un periodo futuro e per un ammontare determinato. Tale garanzia è ottenuta con il pagamento eventuale del differenziale d'interesse se questo, rilevato all'inizio del periodo futuro, si rivela inferiore a quello garantito.

3.5. *Applicazione delle disposizioni transitorie agli strumenti fuori bilancio (articolo 6)*

La proposta di direttiva sui grandi rischi autorizza un ente creditizio a mantenere fino alla loro scadenza contrattuale i crediti a lungo conclusi prima della data di pubblicazione della direttiva stessa.

Tale disposizione transitoria non riguarda quindi gli strumenti fuori bilancio con date di scadenza fissate contrattualmente.

A giudizio del Comitato non c'è motivo di distinguere tra gli elementi di bilancio e quelli fuori bilancio, e d'altronde la proposta di direttiva non giustifica tale differenza.

3.6. *Data di applicazione*

3.6.1. La data di entrata in vigore della direttiva sulla vigilanza ed il controllo dei grandi fidi è fissata al 1° gennaio 1993. Tuttavia, gli enti creditizi dovranno riportare, entro un termine massimo di 5 anni dalla data di pubblicazione della direttiva, i fidi eccedenti i limiti entro i livelli prescritti dalla direttiva, salvo crediti a più lunga scadenza soggetti a vincoli contrattuali che impongono all'affidante di rispettare i termini. Inoltre, passata la data di pubblicazione della direttiva, l'ente creditizio perde il diritto di beneficiare del termine concesso per riportare ogni aumento dei fidi entro i livelli prescritti.

3.6.2. Ebbene, si osserverà che le modalità, e soprattutto il riferimento alla data di pubblicazione della direttiva, che non è nota in anticipo dagli enti creditizi,

— sono di natura tale da influenzare gravemente le loro relazioni commerciali con la clientela. Infatti, a causa della sanzione ch'esse comportano (perdita della possibilità di beneficiare del termine di rientro nelle norme) gli enti esiteranno a negoziare nuove operazioni che abbiano come effetto l'accrescimento dei loro fidi al di là della soglia del 25 % e la cui conclusione possa intervenire dopo la data di pubblicazione,

— comporteranno in pratica l'applicazione anticipata delle norme per la grande maggioranza dei fidi individuali,

— penalizzeranno più in particolare gli enti che concedono volumi rilevanti di prestiti a breve termine, rinnovabili annualmente per i clienti che abbiano bisogni finanziari ciclici (soprattutto finanziamento di scorte nell'agroalimentare, ecc.), per le ragioni seguenti:

(i) alla data di pubblicazione della direttiva i fidi concessi a un certo numero di clienti importanti presenteranno, per motivi congiunturali, livelli bassi;

(ii) a partire dal 1° gennaio 1993 i loro crediti rinnovabili non potranno più comunque superare i limite del 25 %. Si immaginano i problemi che comporterebbero da una parte agli enti criditizi interessati (in termini di reimpiego delle attività) e d'altra parte ai loro clienti (in termini di diversificazione di finanziamenti),

— presenteranno problemi anche per gli enti che concedono crediti a lungo termine poiché dovranno congelare completamente le relazioni con i clienti cui avessero concesso fidi superiori al 25 % alla data di pubblicazione della direttiva.

3.6.3. Per tali ragioni, nell'ipotesi in cui la regola del 25 % venisse mantenuta, malgrado la proposta formale del punto 2.4 del presente parere, sarebbe opportuno abbandonare ogni riferimento alla data di pubblicazione della direttiva e prevedere un termine generale di cinqu'anni a partire dal 1° gennaio 1993 entro il quale gli enti dovranno ottemperare a tale regola, ferma restando la deroga per i crediti che eccedono il termine.

3.6.4. Gli enti dovrebbero ridurre i fidi eccedenti: in maniera progressiva e sotto il controllo delle autorità di vigilanza, allo scopo di preservare la necessaria flessibilità delle loro relazioni commerciali; non interverrebbe, tuttavia, l'applicazione dell'effetto di soglia configurato (data di pubblicazione).

4. Conclusioni

4.1. L'esperienza di questi ultimi anni ha mostrato che gli enti creditizi del mondo occidentale potevano rivelarsi più vulnerabili di quanto non s'immaginasse. Le difficoltà gravi di intere reti negli Stati Uniti hanno condotto le autorità di vigilanza bancaria a definire un quadro armonizzato di nuove norme prudenziali.

Il Comitato non vuole criticare un'azione ispirata alla preoccupazione di salvaguardare la solvibilità e la stabilità del sistema bancario della Comunità e nello stesso tempo i beni dei depositanti.

4.2. Non va tuttavia sottovalutato, su un piano puramente economico, il freno che viene così messo all'iniziativa ovvero al dinamismo della professione, la cui vocazione è finanziare lo sviluppo economico e gli investimenti delle imprese, correndo per definizione dei rischi.

Esiste il timore che il settore bancario sia sottoposto a vincoli che ne influenzino gravemente il dinamismo a livello europeo. I settori che svolgono un ruolo decisivo per il progresso della nostra società presentano

spesso dei rischi. Sono però proprio questi settori vitali che potrebbero non trovare più i finanziamenti di cui hanno bisogno.

La fissazione di norme rigide, applicabili a tutte gli enti creditizi, può sfociare in una riduzione della loro assunzione di responsabilità e al tempo stesso in un freno alla concorrenza. Se applicata integralmente, l'accumulazione delle norme prudenziali, può assumere l'aspetto di una cartellizzazione occulta del settore bancario.

Ci si può anche chiedere se sia valida l'azione «grandi fidi», in quanto l'esperienza, soprattutto quella americana, mostra che i veri grandi rischi sono quelli assunti nei confronti di un settore intero d'attività colpito dalla crisi, come per esempio il settore delle costruzioni, e non quelli assunti per questo o quell'impegno massiccio nei confronti di uno o più clienti.

Invece dei vincoli regolamentari potrebbero essere applicati obblighi rigorosi d'informazione che avrebbero il medesimo effetto di protezione del risparmio, ma lascerebbero una maggiore libertà di gestione agli enti creditizi.

In ogni caso, le considerazioni che precedono giustificano pienamente la richiesta del Comitato di mantere il massimale del 40 %.

4.3. Il Comitato auspica una concertazione con le direzioni della Commissione responsabili per le questioni economiche e finanziarie, e in particolare con la Direzione generale II (DG II), incaricata della valutazione economica delle politiche comunitarie, affinché si proceda a simulazioni a partire da un campione di enti creditizi della Comunità per misurare le conseguenze globali sulle attività bancarie delle direttive prudenziali che sono state sottoposte al Comitato economico e sociale, compresa evidentemente quella oggetto del presente parere.

Qualora la Commissione non ritenga possibile effettuare tale ricerca con i mezzi a disposizione, il Comitato propone che tale compito sia affidato ad uno studio indipendente cui verrebbero concessi i mezzi per condurre le indagini necessarie.

Fatto a Bruxelles, il 25 settembre 1991.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

François STAEDELIN