

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione Finanze e Tesoro

**Indagine conoscitiva per l'istruttoria delle proposte legislative
dell'Unione europea in materia creditizia - "Pacchetto bancario"
[COM(2016) 850 def., COM(2016) 851 def., COM(2016) 852 def.,
COM(2016) 853 def., COM(2016) 854 def. e COM(2016) 856 def]**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

23 maggio 2017

INTRODUZIONE

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del suo Presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare a questa audizione ed esprimere il punto di vista del mondo bancario sulle recenti proposte legislative dell'Unione europea in materia creditizia (cosiddetto "Pacchetto bancario europeo").

Prima di entrare nell'analisi specifica delle proposte di modifica delle direttive e del regolamento oggetto di questa audizione, credo sia importante premettere che il progetto di Unione Bancaria e di una reale integrazione del mercato finanziario dell'area Euro deve essere completato attraverso:

- la realizzazione di veri Testi Unici (bancario e della finanza) europei, accompagnata da una drastica semplificazione normativa;
- la costruzione del c.d. "terzo pilastro" dell'Unione Bancaria, il sistema europeo di garanzia dei depositi.

Con riferimento al primo punto, un fondamentale fattore di debolezza è dato dalla mancanza di una cornice normativa primaria genuinamente comune a tutti gli Stati Membri, e dalle conseguenti specificità nazionali che ostano, sinora, alla creazione di un sistema di diritto bancario e finanziario europeo effettivamente uniforme.

Solo una cornice normativa europea comune può costituire il presupposto di un mercato bancario realmente integrato e di una vera Vigilanza unica, per eliminare la possibilità di arbitraggi regolamentari e interpretazioni nazionali divergenti, in grado di incidere sulla parità concorrenziale e sull'integrazione dei mercati nazionali.

Le aree di intervento sono molteplici: si va dal diritto fallimentare e societario, alle regole contabili, alle normative fiscali fino a quella pletora di misure amministrative che creano ingiustificate penalizzazioni per le banche di alcuni paesi rispetto a quelle che operano in altri. Per quanto riguarda il diritto penale dell'economia, non hanno senso disparità sanzionatorie per le

medesime fattispecie in un mercato già così integrato per l'abolizione delle dogane interne, per unità monetaria e ora per vigilanza comune sulle banche.

Prima queste riforme vengono realizzate, più solide saranno le basi su cui poggeranno l'Unione Bancaria e l'Unione Finanziaria.

La redazione di detti Testi Unici sarebbe anche l'occasione per coordinare e semplificare, con particolare attenzione al principio di proporzionalità, la mole di norme primarie e secondarie che, in particolare nell'emergenza della crisi, si sono venute affastellando, fino a formare un quadro nel quale non è affatto agevole districarsi, con inutili appesantimenti anche sul piano operativo.

In questo contesto, merita fare un cenno alla recentissima consultazione della Commissione Europea, i cui termini sono appena scaduti, volta ad avviare una riflessione su possibili linee direttrici nella riforma delle Autorità di Vigilanza Europee: EBA, ESMA ed EIOPA (*European Supervisory Authorities*, le c.d. "ESAs"), che costituiscono uno dei pilastri su cui poggia l'architettura normativa dell'Unione.

L'importanza di Testi Unici europei emerge, infatti, anche con riguardo all'attività di produzione normativa svolta dalle tre ESAs. Solo a fronte di un diritto societario, bancario e finanziario europeo effettivamente comune sarà possibile sviluppare una cornice di regole, anche secondarie, coerente e congrua. Sino a quel momento, deve essere massimo l'impegno delle ESAs a muoversi nell'ambito delineato dalle fonti europee, evitando di introdurre elementi e previsioni che non trovino puntuale corrispondenza – e copertura – in tali fonti.

In altre parole, non si può "armonizzare" con la regolamentazione emanata dalle ESAs ciò che armonizzato non è a livello di normativa primaria; una cornice normativa effettivamente comune appare quindi un pre-requisito per far sì che la riforma delle ESAs, qualunque sia la direzione che al riguardo vorrà prendersi, possa dirsi efficace e compiuta.

Per quanto riguarda il completamento dell'Unione bancaria occorre ricordare che l'accentramento a livello comunitario delle funzioni di vigilanza prudenziale, operative dal novembre 2014 e, dal 2016, della responsabilità della gestione e risoluzione delle crisi bancarie, hanno mutato radicalmente l'assetto della vigilanza bancaria, che da prevalentemente nazionale è diventata europea. Il Rapporto dei 5 Presidenti ("Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" del 22 giugno 2015) già sottolineava

l'urgenza del completamento dell'Unione Bancaria con l'istituzione di un Sistema europeo di garanzia dei depositi (EDIS).

Per completare il progetto di Unione Bancaria, il 24 novembre 2015, la Commissione Europea ha quindi pubblicato la proposta legislativa sul Sistema europeo di garanzia dei depositi (c.d. EDIS) e una Comunicazione in cui ha delineato le misure da attuare per completare l'Unione Bancaria.

Nel novembre scorso, la Commissione ECON del Parlamento Europeo (PE) ha pubblicato un rapporto volto a riprendere la proposta della Commissione Europea di due anni fa, rimodulando tempi (avvio previsto il 1° gennaio 2019) e grado di condivisione del rischio e prevedendo una serie di precondizioni all'attuazione della normativa.

La proposta costituisce un meritorio nuovo tentativo di completamento dell'Unione Bancaria anche se, rimodulando tempi e grado di condivisione del rischio e prevedendo una serie di precondizioni all'attuazione della normativa, attenua il senso del progetto iniziale di EDIS quale efficace strumento di contrasto alle eventuali future crisi bancarie.

L'ABI auspica una configurazione alternativa di EDIS, più in linea con l'idea programmatica originaria, in grado di garantire una piena mutualizzazione del rischio, una sostanziale neutralità di bilancio per l'industria bancaria e la possibilità di effettuare interventi precoci.

Venendo al tema specifico della presente audizione, si osserva che un fondamentale elemento critico dell'attuale assetto normativo europeo è rappresentato dall'elevata instabilità del quadro regolamentare in cui operano le banche europee e della conseguente difficoltà per gli operatori del mercato di formulare aspettative coerenti e prevedibili. L'insieme delle proposte di riforma della disciplina bancaria presentato dalla Commissione Europa lo scorso 23 novembre, per rafforzare ulteriormente la resilienza delle banche dell'UE, contribuisce ad alimentare questa instabilità.

Nell'intenzione del legislatore, la proposta mira a completare il programma di regolamentazione post crisi, facendo in modo che il quadro normativo sia in grado di far fronte alle sfide che ancora sussistono per la stabilità finanziaria e assicurando nel contempo che le banche possano continuare a sostenere l'economia reale.

Le proposte modificano i seguenti atti legislativi:

- il regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR) e la direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD), adottati nel 2013, che stabiliscono i requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese d'investimento e le disposizioni in materia di *governance* e vigilanza;
- la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD) e il regolamento concernente il meccanismo di risoluzione unico (SRM), adottati nel 2014, che fissano le norme in materia di risanamento e risoluzione degli enti in dissesto e stabiliscono il meccanismo di risoluzione unico.

Le proposte nell'intenzione del legislatore europeo sono volte a:

1. aumentare la resilienza delle istituzioni dell'UE e a rafforzare la stabilità finanziaria.

Le proposte prevedono la trasposizione nell'ordinamento UE di numerosi elementi del quadro regolamentare recentemente concordati in seno al comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e al Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB).

2. migliorare la capacità di prestito delle banche per sostenere l'economia dell'UE.

In particolare, sono proposte misure specifiche per rafforzare la capacità delle banche di erogare prestiti alle Piccole e Medie Imprese (PMI), per mutui fondiari e per finanziare progetti infrastrutturali.

3. rendere la normativa CRD/CRR più proporzionata e meno onerosa per gli enti più piccoli e meno complessi. In particolare, sono proposte misure che dispongono:
 - la diversificazione di alcuni obblighi di informativa, di segnalazione e in tema di retribuzioni variabili;
 - l'applicazione, per alcuni rischi, di metodologie semplificate di calcolo dei requisiti patrimoniali.

Nel recepimento degli standard definiti a livello internazionale dal Comitato di Basilea, la proposta tiene conto di alcune specificità del mercato europeo nonché della finalità di conseguire mercati dei capitali più spessi e liquidi nel contesto di una effettiva Capital Market Union.

ABI propone di cogliere l'occasione di questo importante momento di aggiornamento del quadro normativo per intervenire anche su alcuni profili di criticità delle norme vigenti, non oggetto della proposta della Commissione.

Di seguito illustriamo alcune richieste del settore bancario italiano che hanno un rilievo in termini di potenziale contributo alla ripresa in atto attraverso una migliore capacità di finanziamento all'economia reale.

IL REGOLAMENTO SUI REQUISITI PATRIMONIALI (CRR2¹ - CRDV²)

Come noto la Commissione ha rivisto e ampliato il novero delle PMI ai cui crediti potrà essere applicato il cosiddetto SMEs supporting factor. Ne viene consentita l'applicazione anche alle imprese con esposizione verso la banca superiore a 1,5 milioni di Euro seppur, con supporting factor ridotto, per la porzione eccedente tale valore soglia. L'ABI, che aveva chiesto con insistenza tale misura chiede ora che la stessa, come alcune altre, sia applicabile immediatamente dopo il rilascio del testo definitivo e non dopo due anni dalla pubblicazione del testo nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea come attualmente previsto.

In tema di esposizioni garantite da immobili occorre ricordare che il mutuo ipotecario rappresenta la forma di finanziamento principale per sostenere il mercato immobiliare. I dati dell'Agenzia delle Entrate pubblicati lo scorso 15 maggio, mostrano che il 50% delle compravendite delle abitazioni sono finanziati con mutui ipotecari. Il sostegno al comparto passa anche per un trattamento prudenziale che risponda al limitato livello di rischiosità del mercato dei crediti ipotecari residenziali soprattutto per livelli di rapporto prestito/valore dell'immobile ipotecato (loan to value ratio o LTV) più bassi.

L'ABI propone una riduzione dei coefficienti prudenziali per bassi livelli di LTV.

Relativamente al credito al consumo, le operazioni di credito garantite da cessione dello stipendio e della pensione sono una forma tecnica che

¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012.

² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale.

presenta una serie di garanzie che consentono di ridurre il livello di rischio di credito rispetto a quello proprio delle altre forme di finanziamento al dettaglio. Tali garanzie sono: (i) la garanzia del vincolo diretto del quinto della pensione o dello stipendio a copertura del pagamento della rata del finanziamento; (ii) la presenza di polizze assicurative obbligatorie (“ramo vita” per le operazioni verso la cessione del quinto della pensione e “ramo vita e danni” per le operazioni verso cessione del quinto dello stipendio); (iii) il trasferimento degli effetti della cessione dello stipendio sulla pensione; (iv) la presenza di un vincolo sul TFR e/o altre indennità similari e la possibilità di aggredibilità immediata da parte del creditore; (v) una limitazione ai sequestri e pignoramenti dello stipendio/pensione a garanzia del privilegio del creditore della cessione del quinto rispetto agli altri.

Uno studio ABI dimostra che tale forma tecnica presenta livelli di rischiosità inferiori a quello delle altre forme di credito al consumo e merita, pertanto, uno specifico trattamento prudenziale di favore.

In tema di definizione di default, l'emendamento proposto dall'ABI intende inserire una deroga alla definizione di default per gli enti del settore pubblico attraverso l'applicazione della sola condizione di inadempienza probabile e non anche di ritardo nei pagamenti superiore a 90 giorni. Inoltre, si è fatta richiesta di una rivisitazione di una normativa secondaria (Regulatory Technical Standards dell'EBA) relativa alla determinazione della cosiddetta soglia di materialità, oltre la quale un'obbligazione creditizia è ritenuta scaduta.

Inoltre, l'ABI ha presentato altri emendamenti di natura tecnica aventi comunque un impatto considerevole su fattispecie peculiari. In particolare, le banche che adottano modelli interni per la determinazione delle attività ponderate per il rischio, sono particolarmente penalizzate nel caso di operazioni straordinarie di cessione massiccia di Non-Performing Loans (NPLs) in quanto, l'attuale normativa richiede che i parametri³ in base ai quali è valutato l'intero portafoglio di crediti deteriorati, siano aggiornati per tenere conto dei nuovi valori derivanti dall'operazione straordinaria. L'ABI e la Federazione Bancaria Europea hanno chiesto che i calcoli di tali parametri siano

³ Ci si riferisce al parametro della cd. “perdita attesa in caso di default” o LGD.

sterilizzati dall'effetto di tali operazioni proprio in considerazione della loro eccezionalità.

Altro tema riguarda la disciplina prudenziale europea in merito alle esposizioni delle banche nel capitale di rischio delle imprese, che penalizza tali investimenti perché considerati più "rischiosi" rispetto ad altri.

Ciò costituisce un elemento di fragilità in paesi, come l'Italia, in cui gli investitori istituzionali diversi dalle banche (fondi pensione, società di assicurazioni) stentano ad investire nelle imprese impegnate in operazioni di crescita sul capitale.

In tale contesto l'ABI, analogamente a quanto previsto per altri segmenti di attività, ha proposto l'introduzione di un fattore di riduzione della ponderazione per gli investimenti delle banche in imprese in fase di avvio (start up) e di crescita.

Altro elemento di attenzione è rappresentato dalla prossima implementazione dell'IFRS 9, il nuovo principio contabile sulla classificazione, valutazione e illustrazione degli strumenti finanziari la cui prima applicazione è prevista nel 2018. Sarà necessario un coordinamento con le disposizioni fiscali e di vigilanza per evitare effetti sicuramente indesiderati in particolare in termini di maggiori assorbimenti patrimoniali. A tal proposito è importante che sia definito quanto prima il regime per ridurre e graduare gli impatti derivanti dal ricalcolo degli accantonamenti sui crediti erogati e iscritti in bilancio prima dell'entrata in vigore del nuovo principio contabile (cd. opzione per la prima adozione – *first time adoption* FTA).

LA DIRETTIVA BRRD⁴ E IL MINIMUM REQUIREMENT FOR OWN FUNDS AND ELIGIBLE LIABILITIES (MREL)

⁴ - Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la classificazione degli strumenti di debito non garantiti nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza.

- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE sulla capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e le direttive 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE

- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda la capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione.

Le recenti proposte della Commissione di riforma della normativa sul risanamento e sulla risoluzione delle crisi bancarie ("*Bank Recovery and Resolution Directive*", BRRD2) si collocano nell'ambito delle misure volte ad aumentare la resilienza delle istituzioni dell'UE e a rafforzarne la stabilità finanziaria.

Il requisito di un livello minimo di fondi propri e di passività sottoponibili a "bail-in" (cd. *Minimum Requirement of Own Funds and Eligible Liabilities – MREL*) è previsto dalla direttiva BRRD non per aumentare la stabilità dell'intermediario bancario (in ciò differenziandosi dai requisiti di capitale), ma per assicurare che la risoluzione dell'intermediario si svolga in maniera ordinata e senza ostacoli in caso di crisi tale da richiedere l'attivazione degli strumenti (bail-in) previsti da tale procedura.

In proposito la Commissione ha rilevato che le differenti modalità di recepimento della direttiva BRRD nei paesi membri dell'Unione (conseguente anche alle differenti normative fallimentari), avrebbero rappresentato un rilevante ostacolo ad una ordinata risoluzione di un intermediario la cui operatività fosse estesa a più stati membri.

A tal fine il nuovo testo della Commissione interviene sul regime di eleggibilità degli strumenti computabili a fini MREL (per allineare tale requisito prudenziale a quello del TLAC) e introduce una nuova classe di strumenti di debito (*senior unsecured non preferred*) nella gerarchia dei creditori bancari, così da perseguire un duplice obiettivo: da un lato, assicurare la presenza di adeguati fondi propri e passività su cui far operare il meccanismo del bail-in e, dall'altro, creare una gerarchia armonizzata a livello UE dei creditori bancari.

L'occasione di apportare modifiche ad alcune parti della BRRD deve essere colta anche per correggere alcuni errori di fondo del testo normativo. In primo luogo la necessità di correggere il testo originario che – in contrasto con le norme costituzionali, come più volte rappresentato dall'ABI – ha previsto l'applicazione retroattiva delle norme relative al bail-in.

Di qui l'esigenza del settore bancario di soluzioni normative per introdurre il principio del non coinvolgimento nel bail-in degli strumenti finanziari emessi prima del 1° gennaio 2016.

Il secondo profilo di rilievo riguarda l'impatto che il rispetto del requisito MREL è suscettibile di provocare sull'operatività delle banche, sia in termini di incremento del costo della raccolta, sia in termini di capacità del mercato degli investitori di assorbire in tempi relativamente ristretti le emissioni di strumenti

finanziari MREL-compatibili. E' di tutta evidenza che una difficoltà di raccolta, sia sotto i profili di costo che di quantità determinata da una non adeguata calibrazione del requisito e da un troppo breve periodo di adeguamento, avrebbe immediati impatti sulla capacità di erogazione del credito con conseguenti effetti negativi sulle imprese, sulle famiglie, sulla crescita e l'occupazione.

Si rende necessario prevedere un percorso di assolvimento del requisito graduale, che leghi la determinazione del requisito stesso alla sostituzione degli strumenti finanziari già in circolazione alla data dell'entrata in vigore della disciplina.

Consapevole di queste criticità, la stessa EBA nel suo *Final Report on MREL*, precisa come per ogni banca potrà essere previsto un sufficiente periodo transitorio per costituire il proprio MREL. L'auspicata gradualità di applicazione del requisito minimo MREL potrebbe essere conseguita anche grazie alla previsione di clausole di salvaguardia (c.d. *grandfathering*) per le obbligazioni *senior unsecured* in circolazione, continuando a permetterne il computo ai fini MREL, nonostante le nuove previsioni contenute nella proposta di modifica della CRR.

Peraltro, con riferimento al nuovo strumento obbligazionario *senior unsecured non preferred*, previsto dalla BRRD2, si segnala che, in assenza di una previsione normativa che ad oggi disciplini espressamente il *ranking* nella gerarchia dei creditori bancari dei nuovi strumenti di debito, sorgono profili di incertezza giuridica per le banche italiane che decidano di emettere sul mercato – per via contrattuale - tali nuovi titoli prima del recepimento della BRRD2. Queste incertezze potrebbero essere cauterizzate da un recepimento anticipato della Direttiva BRRD2 almeno su questa parte.

Come appare chiaro, nel complesso le proposte BRRD2 sono passibili di determinare criticità, sia circa la capacità del mercato di assorbire in tempi ristretti i volumi delle emissioni attese per il soddisfacimento dei requisiti di MREL, sia per la circostanza che esse non contengono, come invece invocato dall'Associazione a più riprese, previsioni a tutela degli investitori che garantiscano la non applicabilità del bail-in ai titoli già esistenti prima della sua entrata in vigore del (1° gennaio 2016).

Infine, la Commissione Europea ha proposto, anche sulla base di indicazioni dell'EBA, di introdurre una nuova previsione (art. 45 decies della

proposta di revisione della BRRD) che impone l'obbligo per le banche di fornire pubblicamente, almeno su base annuale, le informazioni su:

- i livelli degli elementi che sono considerati passività eleggibili;
- la composizione di tali elementi, ivi incluso la loro scadenza ed il loro status gerarchico in una ordinaria procedura di insolvenza.

La proposta stabilisce, altresì, che l'obbligo di comunicazione al pubblico si applicherà allorquando il requisito dei fondi propri e delle passività eleggibili sarà per la prima volta pienamente rispettato. Sotto questo profilo occorrerebbe una attenta valutazione – condivisa e coordinata da ESMA, EBA e SSM – delle informazioni e delle loro modalità di diffusione al mercato al fine di contemperare correttamente l'esigenza di informativa degli investitori e i profili di stabilità degli intermediari.

In conclusione, per una valutazione delle proposte di riforma in corso, e più in generale del processo di revisione regolamentare e di vigilanza in materia bancaria degli ultimi anni, vorrei citare quanto richiamato dal Vicepresidente della Commissione Europea Valdis Dombrovskis, in occasione dell'ufficializzazione delle proposte del 23 novembre: *"L'Europa ha bisogno di un settore bancario forte e diversificato per finanziare l'economia. Abbiamo bisogno dei prestiti bancari perché le imprese possano investire, continuare a essere competitive e vendere in mercati più vasti e perché le famiglie possano pianificare il loro futuro"*.

La necessità invocata dal Vicepresidente Dombrovskis ci sembra condivisibile. Tuttavia, taluni degli strumenti messi in campo per realizzare questo obiettivo ci sembrano non sempre lungimiranti: le proposte di revisione della normativa in materia creditizia avanzate a novembre scorso che, pur in taluni casi perfezionano alcuni aspetti del quadro normativo esistente, a nostro avviso nel loro complesso rischiano di porre un freno alla crescita dei finanziamenti all'economia reale, e ciò proprio in una fase in cui emergono finalmente i primi segnali di ripresa, che dovrebbero trovare consolidamento anziché nuovi vincoli.

Ci auguriamo che l'Italia, uno dei paesi chiave dell'UEM, possa contribuire a una rinnovata visione dell'Unione europea, attraverso un

approccio costruttivo, mirato a superare l'attuale tendenza alla frammentazione e ad aprire la strada verso un più certo futuro di speranza per tutti i cittadini europei, anche contribuendo alla revisione dei vincoli alla crescita impliciti in alcune delle nuove proposte regolamentari sul settore creditizio.