

CAMERA DEI DEPUTATI
VI Commissione (Finanze)

**Tematiche concernenti l'attuazione dell'Unione
Bancaria Europea e il credito all'economia**

27 novembre 2014

Audizione del Direttore Generale dell'ABI

Giovanni Sabatini

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

vorrei innanzitutto ringraziarVi dell'invito a partecipare a questa Audizione dedicata alle tematiche concernenti l'Unione economica e monetaria dell'Unione europea.

I recenti cambiamenti di cui oggi ci occupiamo vanno considerati in un contesto più ampio per le possibili ricadute sulla stabilità finanziaria del Paese, sulle fonti e i costi di finanziamento di famiglie e imprese e più in generale sulla crescita economica.

Il documento è sostanzialmente suddiviso in due parti: nella **prima** richiamiamo alcuni punti nodali del recente esercizio di Valutazione Approfondita e diamo rapido conto degli sviluppi in materia creditizia, tema anch'esso richiamato nelle motivazioni della presente Audizione; nella **seconda parte** sviluppiamo considerazioni essenzialmente riguardanti le nuove sfide che si presentano sotto il profilo del riassetto normativo conseguente all'avvio dell'Unione Bancaria, sia con riguardo alle scelte da adottare a livello comunitario che a quelle da adottare a livello nazionale.

1. L'avvio del MVU e la Valutazione Approfondita: riflessi sul credito all'economia

Il 26 ottobre sono stati diffusi i risultati della Valutazione Approfondita (*Comprehensive Assessment*) e dal 4 novembre è partito il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU). Noi crediamo che questo sia l'inizio di un nuovo e più avanzato percorso che vede impegnato l'intero mercato bancario europeo e che richiede riflessioni importanti circa la necessità di "ragionare" d'ora in poi, a tutti i livelli – legislatori, imprese, banche – in termini europei.

L'esercizio, che si è protratto per circa un anno, consegna la fotografia di un settore bancario italiano complessivamente solido. Tutte le banche italiane hanno superato la prova relativa alla revisione della qualità degli attivi (*asset quality review*, AQR) e solo in due specifici casi si è manifestata in relazione alla prova di stress, che ha natura del tutto ipotetica, la necessità di intervenire con misure che sono state prontamente individuate e che sono ora all'attenzione del regolatore unico.

E' qui opportuno sottolineare alcuni elementi:

1. In termini generali, che l'esercizio ha natura prudenziale e non contabile utilizzando nuovi criteri per le definizioni sulla "qualità del credito" parzialmente armonizzati a livello europeo, con avvicinamento degli altri Paesi UE alle nostre definizioni regolamentari di attività deteriorate che si sono dimostrate più rigorose
2. In secondo luogo, che le banche italiane sono state penalizzate da situazioni di partenza che scontano da un lato, l'assenza di ricapitalizzazioni pubbliche (cosa che è avvenuta in termini massicci in altri Paesi) e dall'altro, da uno scenario macroeconomico che sull'arco 2008-2016 (includendo quindi le ipotesi sullo scenario avverso) vede una caduta del PIL di 12 punti percentuali, come non accaduto nemmeno nella prima fase della seconda guerra mondiale
3. In terzo luogo, che l'esercizio ha dimostrato le penalizzazioni che l'attuale schema regolatorio infligge alle banche con un modello di attività prevalentemente orientato al credito all'economia reale: in Italia, più che in altri paesi, le banche svolgono un ruolo centrale nel finanziamento dell'economia date le caratteristiche strutturali della nostra manifattura. L'attività si concentra nella tradizionale intermediazione del risparmio, per lo più in ambito nazionale
4. Da ultimo, ma non meno rilevante, che l'esercizio di stress test ha confermato che esiste una forte sinergia tra banca ed economia reale, poiché il benessere dell'una dipende dall'altra e viceversa: sono due facce della stessa medaglia, tant'è che gran parte delle perdite registrate dalle banche italiane, nello scenario avverso, sono riconducibili all'incremento dei rischi connessi con il finanziamento dell'economia reale (rischio di credito).

Giova sottolineare infine come riclassificazioni ed aggiustamenti di valore indotte dall'AQR siano stati ricavati anche in base a tecniche statistiche e quindi in base a indicatori finanziari di "possibili", non di effettive, difficoltà delle imprese affidate.

Qui c'è un punto che vorremmo rimarcare e da cui banche, imprese e *policy makers* devono a nostro avviso trarre spunto di comune riflessione:

- da un lato, dobbiamo augurarci e adoperarci affinché nel nuovo contesto regolamentare l'informazione derivante dai rapporti di prossimità (*soft information*) venga valorizzata e non subordinata a schemi di fredda modellistica statistica;
- dall'altro, bisogna promuovere ad ogni livello la cultura della trasparenza e della completezza delle informazioni contabili, fiscali, organizzative che nel nuovo contesto di vigilanza fonderanno le basi per la valutazione del merito di credito in una luce prevalentemente prospettica e non più storica (*forward looking*).

Può essere utile sottolineare a tale ultimo proposito che nel recente esercizio di analisi della qualità degli attivi (AQR) un contributo non marginale alla riclassificazione di posizioni - da esposizioni *in bonis* ad esposizioni deteriorate - è derivato non tanto da aspetti definitori e di prassi di vigilanza - che si sono confermate in linea con le più avanzate - quanto dall'applicazione di metodi e modelli di tipo statistico che hanno implicato incrementi di rettifiche.

* * * * *

Il perdurare della crisi e dei suoi effetti ha accresciuto la rischiosità dei finanziamenti e, conseguentemente, ha aumentato il fabbisogno di capitale regolamentare da accantonare a fronte del deterioramento della qualità del credito.

Per far fronte all'aumento delle rettifiche di valore le banche hanno fatto ricorso ad aumenti di capitale, pressoché per intero con capitali privati. Dal 2009 ad oggi questi sono ammontati addirittura ad oltre 40 miliardi di euro.

Il fabbisogno di capitale da detenere a fronte del deterioramento della qualità dei prestiti continuerà a rappresentare, sotto la vigilanza unica, un vincolo alle potenziali capacità della banca di erogare credito all'economia, anche in considerazione del già anticipato processo in corso di armonizzazione delle definizioni sulla "qualità del credito".

Rileva e rileverà sempre più la capacità del nostro mondo di imprese, specie piccole e medie, di rimuovere alcuni elementi di fragilità legate soprattutto alla bassa redditività e bassa capacità di generare flussi di

cassa ed elevato indebitamento (contraltare della scarsa patrimonializzazione).

Da questo punto di vista è vieppiù decisivo imprimere ulteriore spinta all'azione riformatrice volta a stimolare la ripresa delle attività produttive e promuovere processi di forte irrobustimento delle caratteristiche strutturali delle imprese, a partire dal tema della patrimonializzazione.

Con il consolidamento della ripresa economica e la progressiva diminuzione della rischiosità dei finanziamenti, il sostegno del settore bancario all'economia potrà rafforzarsi, contribuendo a sua volta a stimolare la crescita. Vi potranno concorrere misure mirate a liberare ulteriori risorse da utilizzare per il finanziamento dell'economia, come le modifiche in tema di regime fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti nei bilanci delle banche.

Quanto, infine, alle dinamiche dell'attività creditizia, il settore bancario continua a risentire dei non soddisfacenti andamenti della congiuntura macroeconomica, della riduzione della domanda di finanziamento per effettuare nuovi investimenti. La domanda di credito permane volta a ristrutturare i debiti in essere.

Comunque, dal punto di osservazione delle banche, non mancano, nello scenario attuale, segnali di distensione e di positività che si esprimono sotto diverse forme:

- per quanto riguarda l'attività creditizia verso le imprese, sotto forma di una decelerazione del tasso di caduta dello stock degli impieghi, caduta fondamentalmente ascrivibile alla carenza di sana domanda, di richieste collegate cioè a progetti di trasparente investimento dalla buona redditività futura e pertanto meritevoli di essere finanziati
- per quanto concerne l'attività creditizia nei confronti delle famiglie, in una sostanziale stabilizzazione della dinamica con tassi di caduta molto inferiori a quelli del credito verso le società non finanziarie
- per quanto riguarda la specifica attività di erogazione di prestiti per l'acquisto di abitazioni, sotto forma di una ripresa piuttosto significativa e promettente, con un erogato che nei primi nove mesi dell'anno mostra un incremento nell'ordine del quasi il 30 per cento, sulla base delle rilevazioni su un campione di 84 banche.

Questi segnali non sono in grado, tuttavia, di accreditare, essi soli, prospettive di ripresa del prodotto interno lordo sostanzialmente più significative di quanto viene fatto dalle valutazioni di consenso che vedono per il prossimo anno una ripresa non particolarmente robusta. Insieme - mondo produttivo e politica economica - dobbiamo lavorare per favorire prospettive migliori di quelle oggi prevedibili.

2. Le scelte da adottare

In via preliminare occorre osservare che negli ultimi cinque anni si è assistito ad un continuo cambiamento del quadro delle regole internazionale, europeo e nazionale, determinando condizioni di incertezza operativa che, in ultima analisi, si riflette anche sulla capacità di erogazione del credito. Dal 2009 ad oggi abbiamo contato oltre 250 documenti di consultazione, di cui oltre 120 a livello nazionale e oltre 130 a livello europeo.

Sarebbe pertanto necessaria, prima di procedere con l'adozione di nuove regole, una pausa di riflessione durante la quale completare l'attuazione delle norme già deliberate, fare una valutazione complessiva delle misure già adottate e, in particolare, delle interazioni tra le varie discipline settoriali emanate (es. CRD IV, Solvency 2, MIFID2, etc..) anche al fine di valutarne gli effetti finali sull'economia reale. Allo stesso tempo, come si dirà più oltre sarebbe necessario procedere alla redazione di un Testo Unico Bancario Europeo che porti realmente ad un identico contesto giuridico - operativo per le banche dell'Eurozona.

i) Per l'Europa

Con l'Unione Bancaria verranno meno le residue barriere nazionali, e il campo di concorrenza sarà unico, così come sarà unica l'autorità di vigilanza. Il recente esercizio di valutazione approfondita condotto dalla Banca Centrale Europea (BCE) prima di assumere i nuovi compiti di vigilanza prudenziale ha dimostrato che non sono più ammesse e giustificate differenze di trattamento.

In questo contesto, come settore bancario italiano, auspichiamo che le scelte da prendere a livello comunitario e nazionale siano ispirate alla creazione di un quadro regolamentare e normativo «uguale» in

tutti gli Stati che partecipano all'Unione Bancaria e non soltanto sotto il profilo delle regole prudenziali.

È in gioco l'obiettivo stesso dell'Unione Bancaria: spezzare il circolo vizioso tra rischio bancario e rischio sovrano. Per gli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria, infatti, l'obiettivo di slegare l'attività bancaria dallo Stato membro di residenza ha implicato la necessità di definire un quadro unico – e sovranazionale – di regole applicabili alla attività delle banche.

Con riferimento alle scelte da adottare a livello comunitario, auspichiamo che l'obiettivo di creare un quadro regolamentare unico si combini all'obiettivo di **realizzare un Testo unico bancario europeo** che superi le diverse normative nazionali esistenti e concretizzi una completa e identica normativa per il funzionamento delle banche sotto l'unica vigilanza della BCE. La redazione di un Testo unico bancario europeo sarebbe anche l'occasione per coordinare e semplificare la mole di norme primarie e secondarie che, in particolare nell'emergenza della crisi, si sono venute sommando fino a formare un quadro nel quale non è sempre agevole districarsi.

Nel 2007 Tommaso Padoa Schioppa affermava l'esigenza di costituire un set unico di regole di vigilanza in Europa per tenere il passo del crescente consolidamento del mercato unico europeo dei servizi finanziari; oggi l'asticella si è spostata più in alto, e l'Unione Bancaria ci chiede di realizzare identiche normative, presupposto inscindibile di una vera vigilanza unica.

Si tratta di un'occasione molto importante che deve essere colta anche per conseguire gli obiettivi di razionalizzazione e semplificazione normativa delle ormai troppo complesse e diversificate regole di funzionamento dei mercati finanziari nazionali che coesistono tuttora nel mercato unico.

In particolare non ci si deve semplicemente limitare ad uniformare il diritto penale dell'economia, visto che 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. Un Testo unico europeo, un diritto penale dell'economia identico e l'unione dei mercati finanziari implicano l'emanazione di norme uniche e semplificate che favorirebbero proprio lo sviluppo di maggiori efficienze ed economicità e che possono essere realizzati con costi bassissimi, se non quasi inesistenti.

In tale contesto, appare altresì urgente riformare l'attuale assetto di competenze delle Autorità' bancarie delineato dai Testi Unici Bancario e della Finanza, provvedendo all'abolizione formale del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio, il cui ruolo di "alta vigilanza" in materia creditizia, alla luce dell'articolazione della potestà' legislativa post Unione Bancaria, appare obsoleto e privo di giustificazione.

Prima queste riforme vengono realizzate, più solide saranno le basi su cui poggeranno l'Unione Bancaria e l'Unione Finanziaria. Un'Unione Bancaria europea composta da un meccanismo unico di vigilanza e da un meccanismo unico per la gestione e risoluzione delle crisi, ma con normative differenti nei singoli Stati membri è infatti potenzialmente foriera di disparità competitive non più tollerabili, che è necessario sradicare prima che finiscano con il produrre danni irreversibili ai settori bancari (e alle economie reali) degli Stati membri dell'Unione Bancaria.

Si tratterebbe di una contraddizione che può sussistere solamente nella fase iniziale dell'Unione Bancaria, nel breve lasso di tempo necessario alla stesura, approvazione ed entrata in vigore del Testo unico bancario europeo.

Il primo elemento che determina e condiziona il patrimonio di vigilanza è la redditività dell'impresa bancaria. Nel momento in cui si costruisce un sistema di regole europee di disciplina prudenziale delle banche, che si decide di affidare la sua applicazione a delle autorità sovranazionali (la BCE e la nuova autorità di risoluzione europea, l'SRB) e questa materia si sottrae all'autonoma competenza nazionale, si deve prendere atto che le normative nazionali che incidono sull'attività, ad esempio imponendo limiti alla determinazione di prezzi o alla possibilità di dedurre costi, sono "incompatibili" con la normativa comunitaria in materia di Unione Bancaria, e devono essere riviste in una stringente ottica europea.

L'ABI ritiene altresì che per rendere effettivamente operativa l'unione bancaria europea è necessario creare un **linguaggio contabile unico**, almeno a livello di unione bancaria.

La mancanza di un linguaggio contabile unico rappresenta un grave inconveniente per il MVU, visto che la reportistica di vigilanza si basa sui dati contabili.

Accettare e usare acriticamente ai fini di vigilanza i dati contabili calcolati secondo regole e metodologie estremamente variegate non è più accettabile nell'ambito dell'unione bancaria, soprattutto perché su questi dati la BCE ha oggi la ragionevole pretesa di costruire modelli unici, e perfezionare esercizi di stress che possono incidere in modo significativo sulla profittabilità e – in alcuni casi – sulla sopravvivenza stessa delle banche vigilate.

Secondo l'ABI il linguaggio contabile comune non può che essere quello dei principi contabili internazionali IAS/IFRS, finora obbligatori solo a livello consolidato per le banche europee quotate. Tale obiettivo può essere conseguito modificando il Regolamento n. 1606 del 2002 (c.d. Regolamento IAS) oppure chiedendo agli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria di rivedere la propria legge nazionale di recepimento delle opzioni contenute nel Regolamento IAS, imponendo l'adozione degli IAS/IFRS ai rispettivi settori bancari, così come ha fatto l'Italia con il Decreto Legislativo n. 38 del 28 febbraio 2005.

La soluzione più rapida, tuttavia, è quella di chiedere alla BCE di esercitare la discrezionalità prevista all'art. 24, paragrafo 2, del Regolamento sui requisiti prudenziali (c.d. CRR), che le consente di imporre, ai fini di vigilanza, l'uso degli IAS/IFRS a tutte le banche degli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria.

Infine, l'obiettivo della BCE di rivedere e uniformare i modelli interni delle banche per il **calcolo degli attivi ponderati per il rischio** (Risk Weighted Assets – RWA), deve essere condotto senza penalizzare le banche che adottano un modello di business di banca tradizionale che raccoglie depositi e investe per sostenere l'economia reale. Il risultato dovrebbe essere quello di eliminare o quantomeno ridurre gli incentivi previsti nell'Accordo di Basilea 3 a favore delle attività in titoli strutturati. Tali incentivi sono emersi con evidenza nell'esercizio di valutazione approfondita della BCE.

La BCE, l'Autorità Bancaria europea (ABE) e il Comitato di Basilea dovrebbero impegnarsi affinché il lavoro di armonizzazione degli RWA venga impostato in modo da far venire meno – o quantomeno ridurre – gli incentivi di fatto previsti nell'Accordo di Basilea 3 a favore delle attività in titoli strutturati e, allo stesso tempo, favorire le attività relative al modello di business di banca tradizionale.

Con riferimento alle scelte da adottare a livello comunitario vorrei concludere con una considerazione: nell'Unione europea ci sono oggi 28 diverse legislazioni tributarie e 28 diverse interpretazioni del concetto di base imponibile. Si tratta di uno dei problemi centrali dell'integrazione europea che, se non sarà affrontato con tempestività, può inficiare il raggiungimento degli obiettivi alla base dell'Unione Bancaria.

Almeno per gli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria, e che hanno deciso di cedere importanti quote di sovranità in tema di vigilanza bancaria per conseguire l'obiettivo di una più stretta integrazione, è infatti paradossale mantenere uno status quo che a livello tributario è lasciato alla più estrema discrezionalità nazionale e che, per questo motivo, è diventato uno dei più "divisivi" argomenti europei.

Per risolvere questa situazione, o almeno per fare un primo ma importante passo verso la soluzione di questo problema, la Commissione europea si è già adoperata in passato e, nonostante tutte le difficoltà e le resistenze che ha incontrato, nel 2011 ha pubblicato la bozza di direttiva per **armonizzare le regole per la determinazione della base imponibile delle imprese** (Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB).

L'iter per l'approvazione della proposta di direttiva CCCTB, che ai sensi del Trattato deve essere approvata all'unanimità dal Consiglio, è al momento in fase di stallo. Riteniamo che oggi, con l'avvio dell'Unione Bancaria, il tema debba essere urgentemente ripreso, almeno per arrivare a una rapida approvazione anche solo per gli Stati membri che partecipano all'Unione Bancaria, sfruttando l'istituto della cooperazione rafforzata previsto dallo stesso Trattato.

Armonizzare i meccanismi per determinare le basi imponibili non è un obiettivo "semplice" e per questo motivo incontra la resistenza politica degli Stati membri che puntano sulla fiscalità come arma competitiva. Indipendentemente dal livello delle aliquote, infatti, questi Paesi puntano a "superare" gli altri sulle deduzioni che accordano, finendo col tassare una quota infinitesima – o comunque molto bassa - dei ricavi.

Per questo motivo l'ABI ritiene che le Istituzioni dovrebbero farsi parte attiva per rilanciare la proposta di direttiva CCCTB, come primo passo verso l'Unione Fiscale.

ii) Per l'Italia

La normativa approvata a livello comunitario di per sé non è sufficiente per realizzare e rendere operativa l'Unione Bancaria.

Le direttive comunitarie devono essere infatti recepite nel diritto nazionale per diventare cogenti ed i Regolamenti europei necessitano di sostanziali interventi sull'esistente normativa nazionale per essere effettivamente applicabili.

Il progressivo, lento ma crescente processo di armonizzazione intrapreso dalla normativa comunitaria ha portato con sé la necessità, per le Istituzioni comunitarie, di imporre scadenze sempre più ravvicinate per l'entrata in vigore delle nuove regole europee e ciò mette certamente sotto pressione le Istituzioni nazionali competenti per il recepimento delle normative comunitarie.

In Italia abbiamo uno strumento straordinario per conseguire l'obiettivo di recepire velocemente e in consultazione con l'industria la normativa comunitaria, nel pieno rispetto del principio della better regulation: la Legge di delegazione europea.

Quest'anno, il Disegno di **Legge di delegazione europea 2014**, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, contiene importanti deleghe al Governo proprio per rendere operativa l'Unione Bancaria.

Si tratta, in particolare, delle direttive per introdurre nel nostro diritto nazionale il nuovo framework europeo, per certi versi dirompente, per la gestione e la risoluzione delle crisi bancarie e il nuovo sistema armonizzato per la protezione dei depositanti, oltre alle modifiche al Testo Unico Bancario (TUB), necessarie a rendere pienamente operativo il Regolamento MVU e quindi l'attività di vigilanza prudenziale della BCE.

In questa fase di transizione, estremamente delicata per il futuro dell'industria bancaria nel nostro paese, è pertanto molto importante che il Disegno di Legge di delegazione europea 2014, venga trasmesso il prima possibile al Parlamento, e che sia approvato rapidamente così da concedere al Governo tempo sufficiente per un recepimento condiviso, accorto e rispettoso del piano unico di concorrenza delle nuove regole comunitarie.