

Senato della Repubblica  
VI Commissione Finanze

---

*Indagine conoscitiva per l'istruttoria delle proposte legislative dell'Unione europea in materia creditizia - Cosiddetto "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.)*

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

Audizione  
dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari

---

Roma, 23 maggio 2017

*Indagine conoscitiva per l'istruttoria delle proposte legislative dell'Unione europea in materia creditizia - Cosiddetto "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.)*

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

vorrei anzitutto portare il ringraziamento del Presidente dell'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari per l'opportunità di fornire alla Commissione il punto di vista della Categoria in riferimento alle proposte legislative dell'Unione europea in materia creditizia. Tali proposte mirano ad una revisione della regolamentazione prudenziale e di quella relativa alla risoluzione degli enti ed hanno la finalità di completare la costituzione di una Unione bancaria stabile e coesa, in cui siano garantite parità di condizioni a tutti gli intermediari.

Nell'intenzione del legislatore, le proposte sono volte a migliorare la resilienza delle istituzioni Ue e a rafforzare la stabilità finanziaria del sistema. I provvedimenti prevedono la trasposizione nell'ordinamento comunitario di molti elementi del quadro regolamentare recentemente concordati in seno al Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e al Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB).

In relazione all'attuale assetto normativo europeo, la nostra Associazione esprime una valutazione critica dovuta alla rilevante instabilità del quadro regolamentare in cui operano le banche dell'Unione ed alla conseguente difficoltà per gli operatori del settore di formulare aspettative coerenti e attendibili.

Le nuove misure, infatti, si inseriscono in un quadro in continuo cambiamento, che non consente di prefigurare la reale portata dei futuri effetti, data anche la pluralità di Authority che hanno titolo ad intervenire nel processo di revisione regolamentare.

In ogni caso, prescindendo dai dettagli tecnici delle diverse proposte, è bene tener presente che un inasprimento del sistema dei vincoli regolamentari renderebbe più onerosa l'erogazione del credito e ancor più preoccupanti le condizioni di

redditività del settore, rese già estremamente fragili dal sostanziale azzeramento dei tassi di interesse e dal perdurare di una crisi che dura ormai da un decennio.

Appare quanto mai opportuno che le Autorità europee superino definitivamente una prospettiva di stretta vigilanza prudenziale, preoccupandosi degli impatti che un qualsiasi intervento sul credito può provocare sull'economia reale e, in definitiva, sulla tenuta dello stesso sistema sociale, date le dinamiche occupazionali ed il disagio crescente di interi strati della popolazione.

E' di tutta evidenza, infatti, che anche in ottica prudenziale il vero problema da risolvere resta quello della crisi congiunturale e che soltanto una stabile ripresa della crescita può creare i presupposti per ridurre i rischi sistemici della gestione bancaria.

Su tale aspetto è difficile concordare con il Presidente del Consiglio di vigilanza della BCE, signora Nouy, nel valutare che le banche dell'euro-zona debbano far presto per “ripensare il loro business model e adattarsi alle nuove condizioni di mercato”; è evidente, infatti, che l'impegno per pianificare e realizzare il cambiamento delle strategie e del modello di business necessita di una sostanziale stabilità delle prospettive e del contesto di riferimento e non certo di una “frenesia normativa” che muta continuamente le regole del gioco.

Venendo al tema specifico della presente audizione, si osserva che secondo le Autorità europee la revisione dell'impianto regolamentare si renda necessaria per correggere taluni aspetti giudicati tuttora non risolti. Tra questi, i principali temi individuati dalla Commissione Ue e dal Consiglio riguardano in particolare: il rischio di adozione da parte delle banche di una leva finanziaria troppo elevata; il rischio di un'eccessiva dipendenza delle stesse banche dai finanziamenti all'ingrosso di breve termine per finanziare le attività a lungo termine; il rischio di adottare requisiti patrimoniali penalizzanti per le esposizioni verso le piccole e medie imprese; l'insufficiente armonizzazione di talune disposizioni in materia di risoluzione degli enti come quelle riguardanti la classificazione dei creditori in caso di insolvenza e l'esigenza di una maggiore coerenza nell'applicazione della moratoria.

Gli elementi centrali del cosiddetto “Pacchetto bancario” oggetto dell’odierna indagine conoscitiva sono rappresentati dalla proposta COM(2016) 850, che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 noto come Capital Requirements Regulation (CRR), e dalla proposta COM(2016) 853, che modifica la direttiva 2014/59/UE nota come Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD).

Per ragioni di tempo, abbiamo ritenuto di incentrare le nostre valutazioni sui principali contenuti di dette proposte.

Il primo provvedimento prevede anzitutto l’introduzione di un coefficiente minimo di leva finanziaria (pari al 3%) che impedisce un aumento eccessivo delle attività rispetto alle disponibilità di capitale di migliore qualità.

Valutiamo favorevolmente tale misura poiché esprime un requisito patrimoniale vincolante che, ai fini della quantificazione del rischio aziendale, non intercetta soltanto le attività legate alla concessione del credito (Risk Weighted Assets), ma attribuisce un peso di eguale entità alle attività finanziarie detenute per la negoziazione, evitando possibili elusioni dei requisiti risk-based e valutando i possibili rischi di modello.

E’ importante notare al riguardo che la gestione della maggior parte delle banche italiane è connotata dall’adozione di una bassa leva finanziaria, grazie ad un modello tradizionale d’intermediazione che prevede un’esposizione contenuta verso il trading finanziario e, in particolare, verso la finanza strutturata. Ciò a differenza di quanto avviene per le banche dei principali Paesi dell’area Euro, dove si riscontra un rapporto di leverage che si attesta mediamente su livelli superiori di oltre il 10% a quello delle banche italiane.

La proposta COM(2016) 850 dispone inoltre l’attuazione della cosiddetta norma TLAC - Total Loss Absorbing Capacity - che prevede per le banche di rilevanza sistemica a livello globale - le cosiddette G-SII (Global Systemically Important Institution) - l’obbligo di detenere un ammontare adeguato di passività che si renda facilmente disponibile in caso di insolvenza per l’assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione.

E' importante notare come la proposta TLAC risulti essere una trasposizione a livello prudenziale del cosiddetto requisito MREL (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities), già previsto in sede comunitaria dalla BRRD. Anche se lo scopo è il medesimo, il requisito TLAC e il coefficiente MREL differiscono per natura e ambito di applicazione: il TLAC è rivolto unicamente alle G-SII ed è calcolato in base alle attività ponderate per il rischio (RWA); il MREL si applica a tutte le banche comunitarie, prescindendo dalla rilevanza sistemica, con una calibrazione che si differenzia per singola banca in relazione ai fondi propri e alle passività totali dell'istituto.

E' nostra opinione che su tali aspetti, nonostante le menzionate differenze e l'adozione di norme specifiche di coordinamento presenti nella proposta COM(2016) 853, sussista comunque una certa confusione regolamentare tra i due requisiti per cui sembrerebbe opportuno un intervento di semplificazione.

Tra le novità più rilevanti introdotte dalle proposte di revisione ci sono le misure volte a favorire il finanziamento bancario dell'economia ed in particolare quelle mirate a rafforzare la capacità delle banche di concedere prestiti alle PMI, erogare mutui fondiari e finanziare progetti infrastrutturali.

La Commissione europea ha rinnovato l'applicazione del cosiddetto SMEs supporting factor ed ha ampliato i criteri con cui tale fattore potrà essere applicato. Ora, infatti, è consentita l'applicazione anche alle imprese con esposizione verso la banca superiore a 1,5 milioni di Euro, anche se il fattore di supporto viene ridotto in conseguenza per la porzione che eccede il valore soglia.

Come noto le piccole e medie imprese rappresentano la spina dorsale dell'economia dell'Unione europea e, in particolare, del nostro Paese. In Italia, tuttavia, ancor più che negli altri Paesi europei, le PMI sono rimaste strutturalmente dipendenti dal credito bancario per finanziare le loro attività. Le altre fonti di finanziamento teoricamente disponibili, come l'emissione di nuove azioni o di titoli obbligazionari, non vengono di fatto perseguite, anche per difficoltà endemiche delle PMI nell'accesso al mercato dei capitali.

A seguito della crisi finanziaria, i prestiti bancari alle PMI europee hanno subito un calo significativo dei volumi, passando da un ammontare di circa 95 miliardi di Euro a metà 2008 a circa 54 miliardi nel biennio 2013/2014. Attualmente il volume complessivo dei prestiti alle PMI si aggira attorno ai 60 miliardi di euro, percentuale al di sotto del livello osservato nel 2003. Nello stesso periodo il calo dei finanziamenti alle PMI italiane si è rivelato ancora più consistente.

Tali dinamiche evidenziano come sia importante adottare qualsiasi iniziativa capace di far ripartire il finanziamento alle piccole imprese, al fine di contrastare il processo di impoverimento produttivo e occupazionale delle economie locali e, per quanto evidenziato, dell'intero sistema Paese.

Tra le iniziative perseguibili in tale prospettiva, è auspicabile che l'ampliamento dei criteri di adozione del supporting factor si renda applicabile subito dopo l'emanazione del provvedimento definitivo europeo, senza aspettare i due anni dalla pubblicazione del testo nella Gazzetta Ufficiale dell'Ue come previsto attualmente.

Con riferimento, invece, alla concessione dei mutui garantiti da ipoteche, i riscontri forniti dall'Agenzia delle Entrate segnalano che il 50% delle compravendite di immobili residenziali sono tuttora finanziati tramite tale forma di credito. Ne consegue che un sostegno al mercato degli immobili ed al comparto delle costruzioni può essere validamente realizzato anche tramite il miglioramento del trattamento prudenziale richiesto per tale forma di finanziamento. Si auspica al riguardo che si possa adottare una riduzione del coefficiente prudenziale in tutti i casi in cui il prestito erogato sia di entità ridotta rispetto al valore di mercato dell'immobile ipotecato (potrebbe essere il 50%)

Un ultimo aspetto che riteniamo di particolare interesse in relazione alla proposta COM(2016) 850 riguarda l'intenzione espressa dal legislatore europeo di rendere la normativa CRD/CRR più rispondente al principio di proporzionalità e di rendere meno onerosi i relativi dettami per le banche di minori dimensioni e con operatività meno complessa. La nostra attenzione è motivata dal fatto che non sempre nel recente passato, alle dichiarazioni di principio in relazione all'applicazione della proporzionalità nell'ambito della vigilanza prudenziale, sono seguite modalità di

intervento realmente commisurate alla dimensione ed ai profili di rischio dei diversi intermediari.

Secondo tale principio, la regolamentazione deve tenere conto della diversità degli intermediari cui viene applicata dettando regole opportunamente differenziate e assicurandone al contempo un'applicazione coerente con le specificità degli stessi. Ciò rileva in particolar modo per le banche di dimensioni medie e minori, caratterizzate da una forma giuridica e da un modello operativo, come le banche cooperative, non orientate in modo prevalente alla massimizzazione del profitto.

Nello scorso anno, il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) pur riconoscendo gli sforzi compiuti dalla Commissione europea nel prendere in considerazione la specificità delle banche in parola, ha argomentato che “il problema dell'adeguata applicazione del principio di proporzionalità continua a riguardare la nuova regolamentazione bancaria” e propone al riguardo, proprio al fine di salvaguardare la stabilità del sistema finanziario, di applicare requisiti più stringenti ai gruppi bancari che operano a livello globale, requisiti rigorosi alle banche con operatività di rilevanza sistemica in Europa e requisiti più flessibili alle banche nazionali e locali.

Le misure previste al riguardo dalla proposta, dispongono l'applicazione per alcuni rischi di metodologie semplificate per il calcolo dei requisiti patrimoniali e la semplificazione di alcuni obblighi di informativa, in tema di segnalazioni e di remunerazioni variabili.

E' importante osservare che il documento della Commissione europea sulla valutazione d'impatto delle proposte di revisione, riporta la preoccupazione diffusa tra gli operatori dell'industria del credito in relazione alla quale si raccomanda alle Autorità di ridurre ove possibile, soprattutto per i piccoli intermediari, gli oneri eccessivi della regolamentazione e dell'adeguamento alla normativa.

Con riferimento alla proposta COM(2016) 853, il testo della Commissione interviene sul regime di eleggibilità degli strumenti computabili a fini MREL e introduce una nuova categoria di strumenti di debito – indicati come “senior unsecured non preferred”- che hanno il duplice obiettivo di incrementare le poste

del passivo in grado di far operare il meccanismo del bail-in e di migliorare a livello europeo l'armonizzazione della gerarchia dei creditori bancari.

E' auspicabile che in occasione della revisione di alcune parti della BRRD si provveda a correggere taluni errori del testo originario, come nel caso del paragrafo che prevede l'applicazione retroattiva delle norme relative al bail-in. Di qui l'esigenza di soluzioni normative che introducano il principio del non coinvolgimento nel bail-in degli strumenti finanziari emessi prima del 1° gennaio 2016.

Un profilo di particolare interesse 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 eleggibili come MREL.

E' di tutta evidenza che una difficoltà dal lato della provvista, sia sotto il profilo dei costi di raccolta sia sotto quello della quantità determinata da una non adeguata calibrazione del requisito o da un periodo di adeguamento troppo breve, avrebbe impatti immediati sulla capacità di erogazione del credito con effetti negativi sull'attività delle imprese e sull'occupazione.

E' necessario, pertanto, prefigurare un percorso graduale per assolvere al requisito, che renda possibile un'agevole sostituzione degli strumenti finanziari già in circolazione alla data dell'entrata in vigore della disciplina.

La gradualità di applicazione del requisito minimo MREL potrebbe essere conseguita anche tramite la previsione di clausole di salvaguardia per le obbligazioni senior unsecured in circolazione, continuando a consentirne l'eleggibilità ai fini MREL, nonostante le differenti indicazioni riportate nella proposta di modifica del CRR.

Con riferimento al nuovo strumento obbligazionario "senior unsecured non preferred", previsto dalla revisione della BRRD, si segnala che in mancanza di una previsione normativa che a tutt'oggi disciplini la gerarchia dei creditori bancari dei nuovi strumenti di debito, potrebbero sorgere profili di incertezza giuridica per le

banche italiane che decidano di emettere sul mercato questa nuova categoria di strumenti finanziari prima che venga recepita la revisione della BRRD.

In generale, peraltro, le proposte di revisione della BRRD sono oggetto di possibili criticità, con riferimento sia alla capacità del mercato di assorbire in tempi ristretti i volumi delle emissioni per il soddisfacimento dei requisiti di MREL sia per la circostanza che non contengono previsioni a tutela degli investitori che assicurino la non applicabilità del bail-in ai titoli già esistenti prima della sua entrata in vigore.

La Commissione europea, infine, prevede nella sua proposta di introdurre l'obbligo per le banche di comunicare al pubblico, almeno su base annuale, le informazioni riguardanti i volumi e la composizione delle poste del passivo che sono considerate passività eleggibili, comprendendo nell'informativa la loro scadenza ed il loro rango gerarchico ai fini di una procedura di insolvenza. Tale obbligo di comunicazione al mercato entrerà in vigore quando il requisito dei fondi propri e delle passività eleggibili si renderà pienamente operativo.

Ringrazio per l'attenzione.