

Mario Nava e Giulia Bertezolo
**Audizione Senato della Repubblica
italiana**
***Riforma del sistema bancario e
completamento dell'Unione bancaria***
15 Giugno 2017 – h. 8.30

Presentazione

Introduzione:

Ringrazio il Senatore Presidente Marino e i Senatori tutti membri della Commissione per l'invito e l'attenzione. Siamo molto onorati di poter parlare in questa sede delle riforme in corso di adozione a livello europeo in tema di regolazione bancaria. Farò come richiesto un'introduzione di venti minuti circa e poi risponderemo entrambi alle loro domande.

Le proposte legislative su cui siamo stati invitati a parlare completano il quadro delle riforme intraprese dopo la crisi finanziaria per rendere il settore bancario più solido, migliorare la stabilità finanziaria del mercato unico e promuovere la crescita economica.

Ci tengo a dire che parliamo in un momento in cui i dati economici sono tornati favorevoli: cinque anni di crescita per l'area EU, investimenti in ripresa, disoccupazione in riduzione e finanze pubbliche in miglioramento. Questo è il risultato di sforzi sulle tre leve di politica economica: monetaria, fiscale e regolamentare. Oggi ci concentriamo, come richiesto, sulla leva regolamentare.

Le misure regolamentari adottate dall'Unione europea in risposta alla crisi **hanno migliorato notevolmente lo stato del settore bancario e reso più stabile il settore finanziario nel suo complesso** attraverso la creazione di un unico insieme di regole valide per tutte le banche che operano nell'Unione europea (Single Rule Book) e l'armonizzazione delle regole principali relative all'assicurazione dei depositi.

Su tali basi è nata l'Unione bancaria, nel cui contesto ha trovato spazio una profonda riforma dell'architettura del sistema bancario europeo, con la creazione del Meccanismo unico di supervisione (SSM) e il Meccanismo unico di risoluzione (SRB), che esistono rispettivamente dal 2014 e dal 2016 e sono pienamente operativi. Allo stesso tempo, si sono gettate le basi per la costituzione del terzo e fondamentale pilastro dell'Unione, il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS).

Le banche in Europa hanno compiuto notevoli passi avanti nel:

- aumentare la qualità del proprio capitale (capital ratios);
- ridurre la leva finanziaria;
- orientarsi verso più stabili fonti di finanziamento. L'eccessivo affidamento su fonti di finanziamento a breve termine, che è stata una causa di contagio durante la crisi, è calata e le banche hanno aumentato le proprie riserve di risorse di maggiore qualità.

Siamo quindi in una situazione sicuramente migliore di quella del 2009-2011. La natura del rischio è cambiata: **non abbiamo più un rischio sistemico abbiamo dei rischi idiosincratici.**

Questi rischi idiosincratici devono certamente essere affrontati, per rendere il sistema ancora più sicuro, evitare il ritorno dei rischi sistemici e garantire una crescita stabile, migliorando le condizioni affinché le banche continuino a finanziare l'economia reale. Il raggiungimento di questi obiettivi è alla base degli ultimi interventi normativi della Commissione europea.

Il mio intervento toccherà due aspetti principali:

- la **riforma del settore bancario** lanciata novembre scorso e in particolare, la capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione (TLAC/MREL), la gerarchia dei creditori, IFRS9, nonché gli interventi in materia di proporzionalità e quelli volti a sostenere la crescita (requisiti di capitale per esposizioni verso piccole e medie imprese e verso soggetti che gestiscono o finanziano infrastrutture).
- il **completamento dell'Unione bancaria**, con un accenno al sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) – anche se so, e vi ringrazio, che questa camera si è espressa in modo positivo sulla proposta.

Pacchetto settore bancario (novembre 2016)

La proposta legislativa lanciata lo scorso novembre tocca entrambi gli aspetti della vita di una banca, ossia la fase di normale attività della stessa e quella di crisi che può portare alla sua eventuale risoluzione.

Essa incorpora gli elementi restanti del quadro regolamentare concordato al Comitato di Basilea e al Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB), il che rende giustamente conto del fatto che le banche operano oggi in un mercato globale e quindi standard globali sono necessari per assicurare che tutte operino rispettando le stesse regole e che sia assicurata la stabilità dei mercati a livello internazionale.

Tra tali misure ci sono:

- Requisiti di capitale più sensibili al rischio in materia di rischio di mercato, rischio di controparte. È una questione molto importante perché permette di limitare la variabilità degli attivi ponderati per il rischio (risk weighted assets), tra le varie banche, che costituiscono il parametro chiave per la determinazione del capitale.
- L'imposizione di un coefficiente minimo obbligatorio di leva finanziaria (3%);
- L'introduzione di un coefficiente netto di finanziamento stabile (NSFR) per impedire l'eccessivo ricorso a strumenti di finanziamento a breve termine per finanziare prestiti a lungo termine e garantire che gli istituti di credito abbia risorse di finanziamento stabili per sopportare meglio periodi di stress del mercato.

Capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione (TLAC/MREL)

Mi voglio però soffermare sull'introduzione nel pacchetto di novembre scorso dell'obbligo di rispettare il requisito minimo di capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione (TLAC) che il G-20 ha deciso debba essere raggiunto entro il 2019.

La misura introduce in pratica l'obbligo per gli istituti di credito di rilievo globale (G-SIIs) di detenere, oltre al capitale proprio, strumenti di debito che possano essere facilmente convertiti in azioni in caso di risoluzione.

Il pacchetto integra tali requisiti nei già esistenti obblighi, contenuti nella Direttiva sulla risoluzione delle banche (BRRD), per gli istituti di credito di avere fondi propri e passività particolarmente adatte al bail-in, da utilizzare per assorbire le perdite e ricapitalizzare gli enti in caso di dissesto (MREL).

Questo per evitare un'inutile complessità giuridica e gli eccessivi costi che avrebbe comportato doversi adeguare a due gruppi di regole che hanno lo stesso obiettivo.

Sulla BRRD, approvata all'unanimità in Consiglio e larghissima maggioranza in Parlamento, ci tengo a precisare che:

- i. non tocca il risparmio, ma solo strumenti di investimento rischiosi come le azioni e le obbligazioni subordinate; altra questione è se questi strumenti di rischio sono stati, *illo tempore*, venduti come tali o no: ma resta che sono strumenti di rischio a rendimento potenzialmente elevato e non strumenti di risparmio a rendimento sicuro e basso;
- ii. permette di adattare la soluzione alle diverse situazioni delle banche in questione e dei mercati dove le banche operano: l'esempio degli strumenti diversi usati per la banca italiana e la banca spagnola, i cui casi sono appena giunti a conclusione, ne sono la prova;
- iii. si era detto che aveva una governance complicata e non sarebbe stato possibile rispettare tutti i passaggi previsti durante un solo weekend: la risoluzione della banca spagnola ha preso una notte sola.
- iv. obiettivo della BRRD resta sempre la protezione dei diritti dei depositanti e delle aziende che lavorano con la banca e degli aventi diritto in generale, la protezione del denaro dei contribuenti e la protezione della stabilità finanziaria.
- v. viene detto che la BRRD mancava di un periodo transitorio: la BRRD è però stata approvata il 9/4/2014 dal Parlamento europeo per entrare in vigore solo il 1/1/2016, quindi c'era tempo di fare attività informativa a beneficio dei clienti delle banche che avevano precedentemente investito in quegli strumenti.

Il pacchetto prevede, in particolare, alcuni requisiti minimi di TLAC che tutte le banche di rilievo globale devono rispettare (inseriti nel Regolamento sui requisiti di capitale) e la possibilità per le autorità di supervisione e risoluzione di imporre ulteriori obblighi su base individuale (inserito nella Direttiva sulla risoluzione delle banche).

Per favorire l'applicazione da parte degli istituti di credito europei dei requisiti di TLAC, il pacchetto propone la creazione di uno strumento nuovo – gli strumenti di debito non garantito – e ne stabilisce la collocazione nella gerarchia dei crediti in caso d'insolvenza. L'obiettivo è duplice: creare uno strato ulteriore di debito da poter utilizzare in caso di risoluzione prima di erodere gli altri strumenti di debito senior garantiti e rendere più semplice la procedura di bail-in.

Proporzionalità

La proposta di novembre contiene diverse misure che tengono conto delle minori dimensioni e complessità di alcune banche europee.

Per esempio, il pacchetto:

Non estende l'applicazione dei requisiti minimi TLAC agli istituti che non operano a livello globale, considerato che gli stessi devono già ottemperare ai requisiti di MREL su base individuale (il che permette comunque alle autorità di risoluzione di assicurare lo stesso trattamento tra istituti di rilievo globale e non che pongono gli stessi rischi sistemici).

Alleggerisce alcuni obblighi in materia di remunerazione dei managers e introduce norme semplificate per alcuni requisiti prudenziali, come in materia di portafoglio di negoziazione (trading book) per banche che hanno un ridotto portafoglio di negoziazione.

Riduce per gli istituti meno complessi e di limitate dimensioni il numero d'informazioni e la frequenza con cui le stesse devono essere pubblicate o comunicate alle autorità di supervisione.

Introduce uno strumento - che l'Autorità bancaria europea dovrà sviluppare - grazie al quale gli istituti di credito potranno facilmente trovare le norme rilevanti in relazione alla propria dimensione e al proprio modello di business. Questo dovrebbe ridurre i costi di adeguamento alla normativa soprattutto per le piccole-medie banche.

Le misure introdotte nel pacchetto di novembre si fondano sull'analisi delle informazioni raccolte nell'ambito di una consultazione pubblica del 2015 volta a raccogliere dati concreti sul funzionamento della regolamentazione (la *Call for evidence*).

La maggior parte degli operatori che hanno risposto a codesta consultazione hanno individuato, negli eccessivi oneri amministrativi e negli alti costi di adeguamento alla normativa, gli elementi che più incidono in modo negativo sugli istituti minori e meno complessi. La proposta legislativa della Commissione risponde a queste esigenze.

La creazione di norme specifiche per istituti piccoli e meno complessi richiede un'analisi approfondita per individuare i destinatari di tali regole, capace di contemperare le esigenze del mercato unico con le diverse caratteristiche nazionali. Il mercato europeo è infatti molto diversificato, sia all'interno di un singolo Stato, sia tra uno Stato membro e l'altro.

Occorre poi tenere presente che regole semplificate e meno sensibili al rischio richiedono una calibrazione più conservativa per evitare rischi per la stabilità finanziaria.

Per questo il pacchetto di novembre ha preferito seguire l'impostazione attuale delle norme bancarie e garantire, per istituzioni piccole o meno complesse, trattamenti preferenziali o esenzioni invece di singoli requisiti prudenziali e non creare un separato quadro normativo per le piccole banche.

Sostegno alle imprese e alle infrastrutture

Il pacchetto contiene anche delle misure volte ad incentivare i prestiti alle piccole e medie imprese e alle imprese che operano nel settore delle infrastrutture.

Nel pacchetto si estende, infatti, a tutti i prestiti verso piccole e medie imprese gli sconti rispetto ai requisiti di capitale proprio (fattore di sostegno alle PMI) previsto prima solo per alcuni tipi di prestito (fino a 1.5 milioni) e si garantiscono simili sconti anche ai prestiti accordati per progetti di infrastrutture a patto che essi siano a basso rischio e abbiano un introito facilmente prevedibile.

In particolare, per quanto riguarda i prestiti verso piccole e medie imprese, ci tengo a sottolineare che è stata la Commissione europea la prima autorità mondiale a introdurre nel 2013 tale misura. La reazione iniziale del Comitato di Basilea fu negativa. Nel tempo però è cambiata, grazie ai dati e agli sforzi forniti

dalla Commissione europea, assieme agli Stati membri dell'Unione europea, affinché il trattamento fosse esteso a tutti i prestiti.

Tempi di approvazione previsti:

La proposta è attualmente in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio, i quali hanno entrambi pianificato un ambizioso calendario di riunioni per l'analisi della proposta.

Il Consiglio ECOFIN dovrebbe però adottare domani a Lussemburgo **una proposta di procedura accelerata per almeno due aspetti contenuti nel pacchetto**, la cui rapida adozione è necessaria perché la loro entrata in vigore insieme al resto della proposta legislativa potrebbe renderne inutile l'adozione stessa:

- IFRS9 (in vigore dal 2018): il pacchetto di novembre propone un periodo transitorio di 5 anni per permettere agli istituti di credito di adeguarsi al nuovo regime. Si evita così che il passaggio da un approccio fondato sulle perdite avute ad un approccio fondato sulle perdite attese per il calcolo degli attivi di bilancio comporti una significativa riduzione del capitale proprio. La proposta introduce gradualmente i nuovi obblighi in materia di accantonamenti incrementali per il rischio di credito dell'IFRS nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2019 e il 31 dicembre 2023 per attenuarne l'impatto finanziario sugli enti.
- Gerarchia dei creditori (trattamento armonizzato in sede fallimentare degli strumenti di debito non garantiti): necessario che sia in vigore quanto prima per permettere agli istituti di credito di iniziare ad emettere strumenti di debito in tempo per la scadenza del 2019 concordata per l'entrata in vigore del TLAC.

I tempi di adozione in via accelerata di tali elementi del pacchetto dipendono dalla volontà del Parlamento di procedere in modo spedito su di essi.

Per il resto del pacchetto le discussioni sono in corso sia in Consiglio sia in Parlamento e l'obiettivo è quello di avere un accordo entro fine anno e l'adozione finale agli inizi del 2018.

Il completamento dell'Unione bancaria

La rapida adozione del pacchetto dello scorso novembre è fondamentale per garantire il completamento dell'Unione bancaria e della sua struttura istituzionale. Esso contribuisce a ridurre ulteriormente i rischi a cui il sistema bancario è soggetto, a renderlo più omogeneo e quindi a permettere un ulteriore avanzamento nell'integrazione dell'Unione bancaria.

L'Unione bancaria è una componente chiave dell'Unione economica e monetaria; è l'altra faccia della medaglia della moneta unica (il Rapporto dei 5 presidenti la chiama "mirror image"). I vantaggi dell'euro non possono essere pienamente sfruttati se non c'è un'effettiva Unione bancaria.

Riduzione dei rischi nel settore bancario e maggiore condivisione degli stessi a livello europeo devono quindi procedere di pari passo, in linea con la roadmap adottata nel giugno 2016 sotto la Presidenza olandese.

Due degli elementi fondamentali dell'Unione bancaria esistono già: Meccanismo unico di supervisione e Meccanismo unico di risoluzione. Manca il terzo, il Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS).

Sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)

So che il Senato italiano ha espresso un parere favorevole e che auspica la sua istituzione il prima possibile e ve ne ringrazio. Volevo aggiornarvi sullo stato della discussione.

Siamo d'accordo che il Sistema europeo di assicurazione dei depositi – proposto non solo dalla Commissione europea, ma presentato nel rapporto dei 5 presidenti delle istituzioni europee - è fondamentale per aumentare la fiducia dei depositanti nel sistema bancario e quindi stabilizzare ulteriormente tale sistema. Gli strumenti nazionali di tutela dei depositi sono troppo legati ai governi di cui fanno parte e vulnerabili rispetto a possibili shock bancari di grandi dimensioni in un unico Stato membro (specialmente se il governo e il sistema bancario nazionale vengono percepiti essere in condizioni di fragilità).

Attraverso la messa in comune delle risorse nazionali riservate all'assicurazione dei depositi è possibile costituire un sistema capace di supportare anche shock di grandi dimensioni, senza aumentare i contributi che le banche devono dare

oggi ai propri sistemi nazionali (il livello di contributo complessivo rimane 0.8%).

Sarebbe un sistema più equo perché basato su contributi legati al rischio su base europea e non più nazionale e perché a livello di politica economica europea tutti gli incentivi devono essere allineati (regole supervisione e risoluzione a livello europeo e protezione dei depositanti nazionali).

Il rapporto del Parlamento europeo conferma come ci sia bisogno di un sistema europeo di assicurazione dei depositi e in Parlamento la proposta della Commissione ha trovato un appoggio orizzontale in tutti i partiti politici.

Tuttavia, il rapporto del Parlamento Europeo suggerisce una soluzione in parte diversa da quella avanzata dalla Commissione, che prevede il mantenimento dei sistemi nazionali e un parziale intervento, solo una volta che le risorse nazionali sono esaurite, di un fondo di riassicurazione europeo.

La nostra analisi degli effetti del sistema europeo di assicurazione dei depositi dimostra però come la messa in comune dei fondi a livello europeo sia migliore di qualsiasi altro sistema.

Nonostante i negoziati non siano facili, cosa comunque ampiamente prevista, siamo fiduciosi che a tempo debito la proposta verrà approvata. Parlamento europeo e Consiglio hanno stabilito un calendario ambizioso di riunioni e la Commissione sta lavorando con loro per raggiungere un accordo quanto prima e, come scritto nel documento di riflessione sull'Unione economica e monetaria, al più tardi entro il 2019.

* * * * *

Ringrazio ancora il Presidente e la Commissione per l'invito e siamo ovviamente a disposizione per rispondere alle vostre domande.