



Audizione

ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LE BANCHE POPOLARI

Sulle nuove prospettive finanziarie dell'UE 2014 - 2020

Senato della Repubblica
14^a Commissione Politiche dell'Unione Europea

Roma, 3 aprile 2012

On. Presidente,

Onorevoli Senatori,

è un grande onore e una grande opportunità potermi confrontare con Voi sull'impatto del pacchetto legislativo attualmente in discussione a Bruxelles sulle banche cooperative e sul finanziamento all'economia reale.

Il nostro contributo esprime le istanze di una categoria di intermediari costituita da 37 Banche Cooperative (di varia dimensione) e 60 Banche S.p.A controllate, che insieme rappresentano oltre un quarto del sistema creditizio italiano, con 1.200.000 soci, 12 milioni di clienti, 83.500 dipendenti e 9.500 sportelli. Il modello delle Banche Popolari si caratterizza per la vocazione localistica, l'attività d'intermediazione retail incentrata su rapporti di lungo periodo con la clientela, la relazione privilegiata con le imprese locali di piccola e media dimensione e con le famiglie.

Pur comprendendo e condividendo la finalità dei provvedimenti in esame, volti a porre nuovi argini contro l'eventualità di una nuova crisi dei mercati come quella verificatasi nel settembre 2008, non posso sottacere i rischi che essi possono causare, se non attentamente calibrati sulle diverse realtà bancarie. Le nostre maggiori preoccupazioni riguardano il rischio di una consistente generale contrazione del credito bancario a imprese e famiglie (*credit crunch*).

Il concretizzarsi di una simile eventualità s'innesterebbe su una fase di estrema debolezza dell'economia, ulteriormente peggiorata dalle misure di riduzione della spesa pubblica e d'inasprimento fiscale recentemente deliberate, determinando effetti depressivi di grande impatto con conseguenze difficilmente misurabili.

Nella prima parte del mio intervento Vi sottoporro un confronto in prospettiva fra la riforma della regolamentazione e la situazione economica e finanziaria. Nella seconda parte vi esporro l'impatto di queste misure sulle banche cooperative ed i loro clienti, mentre nella terza parte affronterò il tema delle eventuali azioni da intraprendere; seguiranno alcune considerazioni conclusive.

1. Il disallineamento fra la nuova regolamentazione e la situazione economica degli Stati membri europei

Nel 2008 i Paesi del G20 hanno incaricato il Comitato per la regolamentazione bancaria del Comitato di Basilea di adottare delle misure volte a rafforzare la capacità delle banche di fronteggiare le crisi per premunirsi contro il rischio sistemico conseguente ad un fallimento di massa degli istituti che avrebbe ovvie ed evidenti ripercussioni sull'economia e sulle famiglie che potrebbero trovarsi in estrema difficoltà.

In appena 18 mesi il Comitato di Basilea, composto dai rappresentanti delle Autorità di controllo e di vigilanza dei 20 più grandi Paesi al mondo – dove l'Europa è in minoranza, potendo contare solo su 9 seggi e gli altri paesi dell'Unione sono rappresentati dalla Commissione Europea - ha raggiunto l'accordo su una serie di raccomandazioni e non su un regolamento destinato alle banche internazionali e non certo alle banche domestiche e al dettaglio. Queste raccomandazioni hanno l'obiettivo di richiedere alle banche di detenere un ammontare di capitale maggiore e di migliore qualità per assorbire le perdite. Viene quindi richiesto alle banche di essere maggiormente solvibili.

A queste raccomandazioni si sono aggiunte nuove prescrizioni in materia di liquidità. In altri termini, le raccomandazioni del Comitato di Basilea affrontano sia la solvibilità sia la liquidità delle banche, che rappresentano rischi di natura completamente diversa, nonché un nuovo indicatore di indebitamento, individuato nel tasso di leva.

Ciò posto, vi sottopongo le riflessioni che seguono.

I modelli, i parametri e le ponderazioni previsti dal Comitato di Basilea sono stati concepiti nel 2009; nell'ambito di una situazione finanziaria completamente diversa da quella odierna. Ad esempio, la crisi del debito sovrano risale al primo piano di salvataggio della Grecia risalente a maggio 2010.

Lo shock dei mercati borsistici che ne è seguito, le tensioni sul mercato monetario e le sopraggiunte difficoltà di accesso alla liquidità non sono state assolutamente prese in considerazione dall'Accordo di Basilea.

Gli Stati membri dell'Unione Europea dal 2010 hanno chiaramente annunciato che l'accordo di Basilea si applicherà a tutte le banche senza eccezioni dal 2013. Alcuni Stati ritengono opportuno anticipare la sua applicazione e rinforzarne ulteriormente le disposizioni. Questo fa comprendere la decisione della Commissione e del Consiglio di far crescere il coefficiente di solvibilità al 9,5% a partire da giugno 2012.

La crisi dell'eurozona insieme alle politiche di consolidamento del debito pubblico e di riduzione del deficit deprimono la crescita. Le ultime statistiche della Commissione Europea stimano una crescita della zona Euro per il 2012 inferiore all'1%. Ebbene, è in questa congiuntura completamente recessiva che verrà applicata Basilea 3.

Il processo di trasposizione di Basilea si accompagna in Europa a dei profondi cambiamenti nell'organizzazione del sistema di vigilanza con l'entrata in funzione, a partire dal 1° gennaio 2011, dell'Autorità Bancaria Europea, l'EBA. Questa nuova Autorità è delegata a definire delle norme tecniche che sono state approvate dalle Autorità di vigilanza bancarie senza il controllo del Parlamento. Queste norme tecniche vengono ad aggiungersi alle disposizioni previste dall'accordo di Basilea.

Se l'accordo di Basilea è un insieme di raccomandazioni, le Autorità europee hanno deciso diversamente. L'accordo sarà trasposto nel diritto europeo attraverso un Regolamento per la parte relativa ai requisiti prudenziali e tramite una Direttiva per il

resto. Ciò significa che il margine di manovra per i Parlamenti nazionali risulta estremamente ridotto, essendo questi privati della possibilità di modulare i dettami della riforma in base alle specificità dei modelli di sviluppo delle rispettive economie.

Il sistema produttivo italiano, in particolare, è caratterizzato dalla prevalenza delle PMI, che, come noto, si avvalgono in misura rilevante del credito bancario per finanziare sia la gestione corrente sia le attività consolidate.

Per soddisfare tali esigenze, il sistema finanziario nazionale ha sviluppato le proprie capacità di servizio nei campi dell'intermediazione tradizionale, con un modello operativo connotato da bassa esposizione verso il trading finanziario e, più in generale, verso le attività finanziarie ad alto rischio. Tutto ciò in un quadro di regolamentazione secondaria dell'attività bancaria sensibilmente più severo che in altri Stati, come emerge da quanto al momento rende noto l'EBA.

Ne consegue che il livello dei nuovi vincoli patrimoniali e di liquidità imposti alla generalità delle banche europee, risulti poco appropriato per il sistema Italia, con il concreto pericolo che l'impatto sull'economia nazionale si dimostri più gravoso che altrove. Si aggiunga che le banche e le imprese italiane scontano un'imposizione fiscale nominale superiore alla media europea.

Inoltre la trasposizione dell'accordo di Basilea non è che una parte del pacchetto legislativo attualmente in discussione a Bruxelles. A titolo di esempio, basti menzionare la revisione della direttiva sulla tutela dei depositanti che costringerà le banche europee al finanziamento preventivo di un fondo di garanzia. Un'altra iniziativa è quella riguardante la risoluzione delle crisi che obbligherà le banche a prevedere dei piani di soccorso in caso di difficoltà e le costringerà a contribuire ad un fondo d'intervento per gestire le crisi. Va citata anche la recente iniziativa che assoggetta a tassazione tutte le transazioni finanziarie, ivi compresi i flussi all'interno di uno stesso gruppo.

Mi sono permesso di richiamare questi elementi per sottolineare la situazione conflittuale nella quale si trova l'Europa: da una parte la volontà di dotarsi di un quadro regolamentare unico al mondo; dall'altra, un'economia profondamente depressa. Mi preme, peraltro, evidenziare il disallineamento fra le preoccupazioni dei Regulators e la reale situazione dei mercati e dell'economia.

Assoggettare tutte le banche – ed in particolare le banche cooperative – a dei vincoli prudenziali troppo stringenti, non tenendo in alcun conto delle loro specificità, condurrà inevitabilmente ad un impatto negativo sull'erogazione di credito alle PMI, e dunque sull'economia reale, in particolare per il sistema Italia. L'omogeneità delle regole, soprattutto a livello internazionale, va accolta positivamente. Essa, però, deve rispettare le specificità legali, operative e organizzative degli intermediari, ponendo attenzione al pluralismo delle forme d'impresa che rappresenta un principio di democrazia economica e una risorsa per gli stessi mercati.

2. Gli effetti di un inasprimento del quadro regolamentare sull'economia reale: il caso delle banche cooperative

A dimostrazione di quanto sostengo, cercherò di fare un esempio degli effetti della nuova normativa sia sul capitale sia sulla liquidità.

Innanzitutto, bisogna aver presente che la grande maggioranza delle 4.000 banche cooperative europee presenta un attivo di bilancio in media non superiore ai 50 miliardi di euro, ed un operatività focalizzata sulla raccolta dei depositi e sulla concessione di credito a piccole e medie imprese e famiglie. È un modello di banca tradizionale, lontano dall'attività speculativa, quindi non implicata in alcun modo nella crisi finanziaria: tuttavia sarà duramente penalizzata dal nuovo quadro regolamentare.

Come può una banca cooperativa soddisfare i nuovi requisiti di capitale?

I fondi propri di una banca cooperativa sono rappresentati dal capitale sociale e dalle riserve. Il mezzo per aumentare i fondi propri è quello di raccogliere capitale dai propri soci ad una remunerazione conveniente – ma l'effetto è limitato e soprattutto costoso – oppure quello di aumentare la parte dei profitti che è destinata alle riserve – ma il livello dei profitti dipende da due fattori: il margine d'intermediazione che è molto debole (inferiore allo 0,5%) e il livello delle spese di funzionamento, che è relativamente elevato, dal momento che le banche cooperative assicurano una presenza sul territorio molto capillare, con più di 60.000 sportelli a livello europeo.

Ne consegue che, per conformarsi al nuovo coefficiente di adeguatezza patrimoniale pari al 10,5%, la banca è costretta a ridurre l'erogazione di credito all'economia.

Ecco la dimostrazione:

Su un capitale totale di 8 e un totale di crediti ponderati per il rischio di 100, la banca presenta dunque un capital ratio dell'8% quale è quello richiesto fino ad oggi. In futuro, la stessa banca dovrà adeguarsi ad un capital ratio del 10,5%. Ebbene, questa banca non ha i mezzi per aumentare il proprio capitale – per le ragioni che ho appena esposto – e dunque per rispettare il nuovo ratio di 10,5% dovrà necessariamente diminuire il proprio portafoglio crediti fino a 76. Dunque la banca cooperativa ridurrà del 25% l'erogazione di crediti e ciò avverrà principalmente nei confronti delle PMI.

Come può una banca cooperativa adeguarsi ai vincoli sulla liquidità?

La nuova regolamentazione prevede due nuovi coefficienti di liquidità che andranno applicati a partire dal 2015: un coefficiente a breve termine ed uno a lungo termine. In entrambi i casi il numeratore ed il denominatore sono rappresentati, rispettivamente, dagli attivi liquidi e dai crediti esigibili di pari durata.

Il rispetto di questi coefficienti va a modificare radicalmente il modello delle banche cooperative e di quelle al dettaglio più in generale.

La banca prende in prestito a breve termine e trasforma questa raccolta in credito a lungo termine. Per una banca cooperativa, la raccolta a lungo termine è costituita dal risparmio dei propri clienti che, in media, ha una durata inferiore ai 10 anni. Questa raccolta viene utilizzata da essa per erogare credito a lungo termine, alle famiglie in forma di crediti ipotecari con durate che superano i 15 anni, alle imprese ed anche alle istituzioni ed agli enti locali per finanziare progetti, ad esempio scuole, della durata di 15 o 20 anni. Il rispetto dei nuovi coefficienti rischia di privare le collettività dei finanziamenti a lungo termine, costringendo le banche cooperative locali e regionali a rivolgersi al mercato, a scapito del finanziamento tradizionale.

In concreto, il rispetto di Basilea 3 si tradurrà in una restrizione del credito ed in un maggior costo dei finanziamenti dal momento che l'aumento dei fondi propri avverrà ad un costo più elevato. Questo semplice esempio mette dunque bene in evidenza l'effetto di contagio fra l'inasprimento dei vincoli prudenziali ed il finanziamento dell'economia reale.

3. Quali i mezzi a disposizione per ammortizzare l'impatto dei nuovi vincoli?

È possibile intervenire in vari modi per ammortizzare gli effetti di Basilea 3:

- 1) Emendare la proposta della Commissione Europea rendendola più 'Eurocompatibile'. Nel senso di esigere che siano prese in considerazione le specificità europee e che non si proceda invece ad una mera trasposizione di Basilea 3 nella regolamentazione europea senza alcun adattamento. Ciò rientra nella competenza del Parlamento Europeo e del Consiglio.
- 2) Procedere alla revisione dei criteri di ponderazione del rischio legati ai crediti destinati alle PMI. Allo stato, un finanziamento accordato ad una PMI è soggetto ad una ponderazione del 75%. Se essa viene ridotta al 50% le banche saranno di nuovo in grado di mantenere inalterati i volumi di finanziamento alle imprese con un ammontare di patrimonio equivalente.
- 3) Intervenire sulla definizione delle norme tecniche definite dall'EBA rivedendo il regolamento adottato nel 2010. Attualmente l'EBA agisce in modo indipendente: non è dunque possibile intervenire nei suoi lavori e modificare le sue decisioni. Invece, una modifica del regolamento del 2010, restituirebbe un certo potere alla politica senza che ciò possa compromettere la mission dell'EBA.
- 4) Richiedere che tutte le misure legislative siano precedute ed accompagnate da uno Studio d'impatto per valutarne gli effetti sull'economia reale. A cosa serve avere delle banche stabili se poi esse non sono capaci di finanziare l'economia?
- 5) Esigere dal legislatore europeo che riconosca le specificità delle banche in Europa: applicare la stessa regolamentazione uniformemente a tutte le banche significa pregiudicare la diversità dell'industria bancaria. Eppure tutti sanno che la diversità è

un fattore di stabilità. In tale quadro il riconoscimento delle specificità delle banche cooperative è un imperativo irrinunciabile.

- 6) Scaglionare le iniziative regolamentari fino a prevederne la sospensione, fintanto che gli Stati non abbiano recuperato il loro margine di manovra, soprattutto in materia di controllo del deficit e dell'indebitamento, al fine di ridurre l'instabilità e non alimentare l'incertezza. Invero, l'Europa si è impegnata a rispettare il calendario fissato dal Comitato di Basilea. Sottolineo che un discreto numero di paesi firmatari dell'accordo di Basilea non ha ancora applicato il precedente accordo – Basilea 2 – e questi stessi Stati hanno già annunciato che solo le banche più grandi saranno assoggettate a tali accordi.

Considerazioni conclusive

L'economia europea dipende in larga parte dalle banche, circa l'80% di essa viene finanziata dalle banche mentre negli Stati Uniti l'economia è finanziata per l'80% dal mercato. L'Europa conta circa 21 milioni di PMI, delle quali il 90% impiega meno di 10 dipendenti, ma queste danno un contributo assai significativo alla creazione di posti di lavoro a livello locale. Queste piccole imprese hanno come partner finanziari le banche locali e regionali, cioè le banche cooperative.

Mentre nei mesi successivi al sisma finanziario di settembre 2008, come hanno più volte sottolineato le stesse Autorità italiane, le banche nazionali hanno retto bene all'impatto - e le Popolari in particolare hanno reagito positivamente alimentando un robusto flusso di crediti alla clientela di riferimento - ora si delineano difficoltà crescenti.

La risposta delle Autorità europee alla crisi, sebbene sotto la pressione dell'urgenza, avrebbe dovuto essere più equilibrata nei confronti del pluralismo presente nel mercato bancario. Negli USA le *community banks* erano già escluse da Basilea 2 (peraltro mai pienamente applicata da quell'ordinamento) e quasi certamente lo saranno anche da Basilea 3. Nell'UE si è optato per una sostanziale uniformità di indirizzo, che non includesse modulazioni diverse per diversi modelli di business e diverse forme giuridiche. Ne è derivato un difficile adeguamento delle banche a vocazione localistica, in particolare per le cooperative di credito, che continua ad alimentare perplessità fra quei settori del mondo imprenditoriale e dell'opinione pubblica che si rendono interpreti dei bisogni di famiglie e PMI.

Le recenti misure adottate dal Governo, volte a rafforzare l'operatività del Fondo Centrale di Garanzia per i finanziamenti alle PMI, muovono nella giusta direzione; sarebbe comunque opportuno che l'intervento pubblico non trascuri di favorire la più efficiente allocazione del credito, distinguendo tra le banche che nel corso degli anni hanno dimostrato di saper meglio valutare il merito creditizio di queste imprese. In caso contrario, lo strumento della garanzia pubblica potrebbe alimentare distorsioni competitive fra intermediari, oltre a configurare una sostanziale perdita di fondi per lo stesso Stato.

C'è da rilevare, infine, la crescente criticità assunta nel corso della crisi dalle Agenzie internazionali di rating operanti nel settore del credito. Queste, infatti, pur con modalità disomogenee fra loro, prendono atto delle misure restrittive imposte dalle Autorità, ma ritenendole non efficaci nel breve periodo, peggiorano il giudizio di affidabilità sui soggetti destinatari dei provvedimenti. S'innesci così un circolo vizioso per cui i più pressanti obblighi posti dalle Autorità alle banche, anziché far recuperare fiducia ai mercati, ottengono il risultato di far incrementare la percezione del rischio sistemico, alimentando in tal modo i fattori di instabilità.

Dopo la risoluzione del Parlamento Europeo dell'8 giugno che sollecitava un deciso intervento della CE e del Consiglio, è stata presentata a novembre scorso una proposta di revisione delle regole sull'attività delle Agenzie di rating varate due anni fa. La proposta obbliga le Agenzie a una maggior trasparenza e rafforza i poteri di controllo sul loro operato da parte dell'ESMA, l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari, dotandola di strumenti più incisivi per imporre comportamenti più responsabili, coerenti e realmente indipendenti.

Ci domandiamo, tuttavia, se le misure finora concepite siano effettivamente adeguate al perseguimento di questi obiettivi, o al contrario non si risolvano, per malintesa prudenza verso soggetti che molto hanno fatto per non meritarsela, in "tanto rumore per nulla". Ci auguriamo in ogni caso che provvedimenti volti a regolamentare la discrezionalità di tali istituti possano essere approvati nei tempi più brevi.

Grazie.