

Fondazione Ugo La Malfa

La regolamentazione bancaria tra autorità nazionali ed europee

Carmelo Barbagallo

Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria
della Banca d'Italia

Pisa, 25 ottobre 2017

1. Premessa

La crisi finanziaria globale ha dato impulso a un profondo processo di revisione di regole e autorità. All'origine di questo processo c'è l'azione di due importanti organismi globali: il Financial Stability Board e il Comitato di Basilea. Il contenimento dei rischi assunti dagli intermediari e la volontà di minimizzare gli aiuti di Stato sono state le stelle polari di questa risposta, potente e pervasiva.

Nell'arco di un quinquennio hanno preso vita, nell'Unione europea, un complesso assetto istituzionale di coordinamento e convergenza nelle aree della vigilanza macroprudenziale e della regolamentazione su mercati, assicurazioni e banche e, nell'Eurosistema, due pilastri su cui fondare il controllo sulle banche e la gestione delle crisi: i meccanismi unici di supervisione e di risoluzione. Come è ben noto, il terzo (l'assicurazione dei depositi) tarda a realizzarsi.

Per banche e imprese di investimento sono state introdotte, nell'Unione europea, regole innovative di immediata e uniforme applicazione. I presidi di capitale sono stati innalzati. La soglia di attenzione delle crisi è stata anticipata. I poteri di intervento e sanzionatori sono stati rafforzati e resi più discrezionali.

La rapidità con la quale i meccanismi europei – soprattutto quello di supervisione unico – si sono sviluppati è sorprendente. Ancor più sorprendente in quanto ha operato in un contesto connotato da crescente scetticismo verso la costruzione europea e da forti movimenti centrifughi. In un contesto così difficile sono certamente da apprezzare i progressi compiuti nel rafforzamento patrimoniale delle banche e nella messa in sicurezza dei sistemi finanziari nazionali.

Al contempo, l'attuazione delle nuove regole e gli interventi delle autorità europee soffrono di alcune contraddizioni, improvvise accelerazioni, disarmonie. Esse scontano l'insufficiente attenzione riposta dal legislatore europeo alla transizione e la complessità del disegno di distribuzione dei poteri tra autorità europee, criticità aggravate dalle ampie e

persistenti differenze culturali ed economiche tra paesi e dalla carente armonizzazione degli ordinamenti nazionali.

I primi interventi di risoluzione delle banche, ad esempio, sono stati gestiti in assenza del cuscinetto di passività minime assoggettabili a bail-in (Minimum Requirement for Eligible Liabilities, MREL); né erano attive le altre due fonti di finanziamento della risoluzione previste dal nuovo quadro, ovvero il fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF) e il backstop pubblico.

Nel mio intervento, dopo aver brevemente richiamato i principali tratti del processo di riforma della regolamentazione internazionale, mi soffermerò sui cambiamenti che hanno interessato la vigilanza bancaria in Europa. Mi concentrerò sugli aspetti che oggi suscitano i maggiori interrogativi e discuterò dei possibili margini di miglioramento. Concluderò sottolineando come, anche alla luce del miglioramento che stanno attualmente registrando le economie europee, gli sforzi congiunti di autorità e intermediari siano essenziali per far sì che le banche continuino a fornire il loro importante contributo alla crescita e allo sviluppo.

2. Il processo di riforma della regolamentazione bancaria internazionale

La necessità di dare risposte rapide e in condizioni di emergenza si è rivelata un potente catalizzatore per un processo di cooperazione internazionale senza precedenti, che nel campo bancario ha avuto al centro il Comitato di Basilea.

Con Basilea 3 si è tentato di dare risposta ai problemi ritenuti all'origine della crisi, ponendo i presupposti per prevenirne di nuove: livelli patrimoniali insufficienti a fronteggiare potenziali forti deterioramenti degli attivi; necessità di maggiore resilienza delle banche più grandi, “troppo grandi per fallire”; dissociazione tra i soggetti che originano i rischi e quelli che li sopportano.

Quanto al primo aspetto, sono stati definiti requisiti di capitale più elevati ed è stata innalzata la capacità dei fondi propri di assorbire le perdite; sono stati introdotti limiti alla leva finanziaria; sono state previste nuove regole sulla liquidità.

Quanto al secondo, alle istituzioni finanziarie a rilevanza sistemica sono stati chiesti buffer di capitale aggiuntivi e ulteriori cuscinetti di passività assoggettabili a *bail-in* per renderle “risolvibili” in caso di crisi senza ripercussioni sulla stabilità finanziaria e sulle finanze pubbliche.

Quanto al terzo, si è chiesta l'eliminazione di molti degli incentivi perversi che hanno dato luogo all'assunzione di rischi eccessivi nelle operazioni di cartolarizzazione, agendo sul ruolo delle agenzie di rating, sulle regole contabili, sulle misure prudenziali.

L'attività del Comitato di Basilea si è successivamente concentrata sulla semplificazione dei metodi per il calcolo dei requisiti prudenziali e sulla riduzione della variabilità degli attivi ponderati per il rischio, nella misura in cui non sia giustificata da effettive differenze nella rischiosità delle esposizioni, come auspicato dalla stessa industria. I lavori sono ormai sostanzialmente conclusi. L'elemento più controverso del negoziato ha riguardato la calibrazione del cosiddetto *aggregate output floor*¹. Il risultato, anche grazie alle posizioni portate avanti dalla Banca d'Italia, risulterà in linea con le indicazioni del gruppo dei governatori e dei capi della vigilanza (GHoS), che aveva chiesto di rivedere le metodologie senza aumentare significativamente i requisiti di capitale complessivi.

Conclusa la fase di revisione del quadro normativo, l'attività del Comitato si va ora focalizzando sull'analisi dello stato di attuazione dei principi e delle norme concordate. In tale ambito, il Comitato è impegnato, nell'ambito di un approccio definito in seno al Financial Stability Board, a un esercizio metodologico finalizzato a valutare la coerenza implicita dei singoli standard, le conseguenze della loro interazione, il loro effetto complessivo sul sistema economico. Si tratta di una valutazione importante, fortemente voluta anche dalla Banca d'Italia.

3. Il completamento del sistema di regole

Il nuovo sistema di regole non risulta ancora pienamente attuato. Occorre finalizzare i negoziati in corso presso il Consiglio dell'Unione per completare il recepimento degli standard di Basilea (*leverage ratio, fundamental review of trading book, net stable funding ratio*) e per recepire i principi del Financial Stability Board in materia di capacità totale di assorbimento delle perdite in risoluzione (*Total Loss Absorbing Capacity, TLAC*). L'obiettivo è essere pronti entro la prima metà del 2018.

¹ Si tratta dello strumento attraverso il quale il Comitato intende garantire che le attività ponderate per il rischio calcolate con i nuovi modelli interni non siano inferiori a una data percentuale di quelle calcolate secondo i nuovi approcci standardizzati.

Per alcune tematiche particolarmente urgenti è stata adottata una corsia preferenziale (fast track). Si tratta dell'adozione del nuovo standard contabile IFRS 9 sulle perdite attese e delle nuove norme in materia di gerarchia dei creditori delle banche in insolvenza e risoluzione. A ciò si affiancano i regolamenti in materia di cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate.

È importante che il recepimento degli standard internazionali avvenga tenendo in considerazione due esigenze fondamentali: salvaguardare le specificità del sistema europeo, per non penalizzare indebitamente la crescita economica in un'area in cui il ruolo svolto dalle banche è preponderante; rafforzare la proporzionalità delle regole, la cui complessità comporta oggi costi di *compliance* che penalizzano soprattutto le banche di minore dimensione.

Giudichiamo positivamente l'andamento del negoziato. Anche grazie all'opera della Banca d'Italia, sono previsti il rafforzamento del cosiddetto *SME supporting factor* e un trattamento più favorevole per i finanziamenti alle opere infrastrutturali; sono anche proposti interventi per evitare che l'eccessiva complessità di alcune nuove metodologie possa determinare oneri ingiustificati per le banche di minore dimensione. Per evitare effetti-soglia (*cliff effects*) sui requisiti di capitale sono in via di definizione adeguati periodi transitori².

Positivo anche il giudizio sul principio di proporzionalità, declinato in più modi: viene permesso l'utilizzo di metodologie di calcolo semplificate per i requisiti patrimoniali sui rischi di mercato e di controparte; sono possibili esenzioni da obblighi di reportistica, di comunicazione al mercato e da alcune disposizioni in materia di remunerazioni.

Valutiamo, invece, meno favorevolmente l'andamento del negoziato per l'introduzione del TLAC e la revisione del MREL. L'aspetto più critico riguarda non tanto la definizione del periodo transitorio³, quanto la calibrazione dei requisiti, soprattutto del MREL, che potrebbe risultare eccessivamente severa. Si registra al riguardo una forte disparità di vedute tra i paesi che spingono per un requisito elevato composto interamente da strumenti subordinati e quelli – come il nostro – che, pur riconoscendo l'importanza di una

² La disciplina della FRTB dovrebbe entrare in vigore dopo cinque anni dall'adozione del nuovo CRR; gli effetti sul patrimonio di vigilanza dell'adozione del nuovo principio contabile IFRS 9 verranno graduati in un arco temporale di cinque anni.

³ Lo standard TLAC dovrà essere rispettato dalle banche sistemiche a partire dal 2019. In Europa si stanno inoltre definendo adeguati meccanismi transitori per il *phase-out* degli strumenti ammissibili per il rispetto dei requisiti TLAC e MREL.

esplicita subordinazione degli strumenti (basata su una chiara gerarchia dei creditori, auspicabilmente armonizzata a livello europeo), sottolineano i potenziali rischi di una calibrazione oltremodo conservativa. La Banca d'Italia ha più volte sottolineato che il livello e la qualità delle diverse componenti del MREL (requisito di primo pilastro, requisito di secondo pilastro, *guidance*) devono essere tali da evitare, soprattutto in questa fase congiunturale, effetti dannosi sulla redditività delle banche e sul finanziamento dell'economia.

Più in generale, è necessaria una migliore definizione della relazione fra la Direttiva BRRD e la disciplina europea sugli aiuti di Stato, e in particolare la *Banking Communication* della Commissione europea del 2013. Malgrado quest'ultima sia formalmente un atto di auto-vincolo, non normativo⁴, i suoi effetti vanno ben oltre un semplice valore orientativo e hanno fortemente inciso, in senso restrittivo, sui margini di manovra a disposizione degli Stati membri nel quadro della BRRD.

Le ragioni per cui un atto atipico, come è appunto la Banking Communication, può imporsi con una forza almeno pari a quella delle norme primarie sono almeno due: la prima risiede nel fatto che, in assenza di specifiche norme di carattere primario diverse dalle disposizioni di principio contenute nei Trattati, la Commissione si attiene, nel giudizio sui singoli casi, a criteri che essa stessa è libera di stabilire (come quelli delle Comunicazioni); la seconda è che la stessa BRRD prevede che, per essere legittimo, il sostegno pubblico a una banca sia stato dichiarato dalla Commissione compatibile con la disciplina sugli aiuti di Stato, creando così uno stretto collegamento fra i due settori dell'ordinamento europeo.

Anche su altri aspetti della disciplina delle crisi c'è spazio per una più attenta riflessione. Innanzitutto su come gestire le crisi delle banche non soggette a risoluzione, che pure sono chiamate a contribuire al fondo di risoluzione e sono soggette ai molti vincoli introdotti nel quadro europeo, primi fra tutti quelli che impediscono l'intervento dei sistemi di assicurazione dei depositi (DGS) nazionali a sostegno delle operazioni di cessione di attività e passività. Per le banche non soggette a risoluzione, una liquidazione atomistica con il rimborso dei depositanti protetti rischia di portare a segmentazioni del mercato, significative distruzioni di valore, rischi di contagio. Un tale esito finirebbe per essere illogico, considerato che uno degli obiettivi delle procedure di gestione delle crisi è minimizzare la distruzione di valore aziendale e salvaguardare la stabilità finanziaria.

⁴ Come chiarito di recente dalla Corte di Giustizia nella sentenza "Kotnik" del 19 luglio 2016, C-526/14, *Tadej Kotnik and Others v. Državni zbor Republike Slovenije*.

Sarebbe quindi opportuno non solo mantenere, ma anche esplicitare meglio i margini di flessibilità attualmente previsti dal quadro europeo; andrebbe anche recuperato il prezioso ruolo svolto dai DGS con interventi preventivi alternativi al rimborso dei depositanti.

Vi sono anche altri aspetti della nuova disciplina in materia di gestione delle crisi che meritano un'attenta riflessione, tra cui le regole che disciplinano la possibilità di ricorrere allo strumento della ricapitalizzazione precauzionale⁵ – da rendere più chiare e ragionevoli – e, più in generale, la mancanza di esplicite previsioni che consentano di derogare su base temporanea ai vincoli stringenti della disciplina degli aiuti di Stato in caso di gravi rischi per la stabilità sistemica.

Andrebbe poi portata avanti con determinazione, nonostante le forti resistenze politiche, la costituzione del Sistema europeo di garanzia dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme*, EDIS), come auspicato anche dalla recente Comunicazione della Commissione sul completamento dell'Unione bancaria. Il sistema europeo di assicurazione dei depositi aumenterà la capacità di resistenza dell'Unione bancaria alle future crisi finanziarie, fornendo copertura assicurativa uniforme ai depositanti di tutte le banche dell'area.

Sebbene più difficile, sarebbe infine opportuno procedere all'armonizzazione di altre discipline, come quelle fallimentari e sulla tassazione, anche al fine di favorire lo sviluppo di un mercato secondario europeo dei crediti deteriorati (NPL) e il necessario processo di consolidamento del settore bancario europeo. Nel frattempo, occorre continuare a lavorare in Italia per rendere più rapide le procedure fallimentari e quelle esecutive, in modo da allinearne i tempi a quelli osservati mediamente in Europa.

È anche auspicabile che tutti gli intermediari vigilati adottino i principi contabili internazionali⁶; la disomogeneità dei criteri contabili, infatti, influenza gli aggregati di bilancio, che rappresentano il riferimento per il calcolo degli aggregati patrimoniali, rende più complessa la confrontabilità dei dati, indebolisce l'efficacia dell'attività di vigilanza.

⁵ La BRRD ammette le ricapitalizzazioni precauzionali per far fronte alle esigenze di rafforzamento patrimoniale nell'ambito di qualsiasi esercizio di stress test e di verifica della qualità degli attivi; la disciplina sugli aiuti di Stato le ha, in concreto, limitate solo agli scenari avversi di stress test.

⁶ In molti Paesi della stessa Unione bancaria l'applicazione degli IFRS è limitata agli intermediari quotati.

4. La revisione dell'assetto delle autorità

L'istituzione delle autorità finanziarie europee è avvenuta in due stadi: nel primo è stata prevista – tra le altre – l'istituzione dell'EBA; nel secondo dei meccanismi unici di vigilanza e risoluzione.

I compiti di supervisione originariamente assegnati all'EBA erano stati pensati in un contesto che non vedeva ancora la presenza di un'autorità di vigilanza e di risoluzione uniche per la maggioranza degli stati membri. Nel contesto attuale la contemporanea presenza di poteri di supervisione in capo alle autorità nazionali, alla BCE e all'EBA crea rilevanti problemi di coordinamento, ad esempio nell'ambito degli stress test.

Andrebbe meglio focalizzato il ruolo prevalentemente normativo dell'EBA, limitandone la funzione di *oversight* sul sistema bancario dell'Unione alla predisposizione di analisi e metodologie. Al contempo, sarebbe opportuno chiarire i limiti dei poteri del meccanismo di supervisione unico di emanare documenti che assumono, di fatto, il rango di normativa secondaria.

Sarebbe anche opportuno distinguere più precisamente le competenze della BCE e quelle delle Autorità nazionali nell'ambito dei processi di vigilanza⁷; chiarire meglio le attività che all'interno dei singoli procedimenti spettano a ciascuno dei due “poli” istituzionali della supervisione (BCE e Autorità nazionali), stabilendo fino a che punto e in quali fasi si debbano applicare le regole previste dalla normativa nazionale⁸; definire ex ante e in modo più chiaro le modalità applicative del diritto dell'Unione, specialmente della normativa nazionale derivante dal recepimento delle direttive.

La BCE è infatti chiamata ad applicare discipline che, pur originando nelle stesse direttive, spesso – a seconda delle scelte di recepimento effettuate nei singoli paesi – delineano procedure e percorsi molto differenti (ad esempio, un'attività che in un paese membro è soggetta a una autorizzazione caso per caso può, in un altro ordinamento, essere ammessa in via generale). Sorge quindi la difficoltà, per l'Autorità sovranazionale, di mettere a punto prassi di vigilanza unitarie che poi, però, vanno calate in “ambienti operativi” differenti.

⁷ Ad esempio, sarebbe utile definire più puntualmente i casi in cui, nelle cosiddette *common procedures*, l'una o le altre sono chiamate ad adottare provvedimenti autoritativi.

⁸ Nelle *common procedures* previste dal regolamento SSM, ad esempio, può sorgere incertezza sulla misura in cui le fasi delle procedure affidate all'Autorità nazionale siano soggette alle previsioni nazionali in materia di partecipazione al procedimento amministrativo, come quelle previste nell'ordinamento italiano dalla l. 241/90 (preavviso di rigetto, termini per la presentazione di documenti da parte del privato, eventuale comunicazione di avvio del procedimento, ecc.).

Oltre a rilevare a fini di *accountability*, disporre di un quadro normativo più chiaro permetterebbe di comporre al meglio l'attuale tensione fra la spinta verso l'uniformità, che è ovviamente una priorità per l'Autorità sovranazionale, e la salvaguardia delle specificità nazionali, che trova ragione nella necessità di tener conto delle caratteristiche dei singoli contesti economici e giuridici locali.

È inoltre necessaria una migliore azione di coordinamento dei molteplici attori istituzionali che condividono le competenze per la gestione della crisi degli intermediari (autorità nazionali di risoluzione, SRB, Commissione). Ciò sia a vantaggio dell'efficacia dei singoli interventi, sia per una migliore *accountability* nell'esercizio delle discrezionalità riconosciute dalla normativa.

Gli auspici testé elencati non sembrano purtroppo avere sèguito nell'evoluzione delle proposte e dei negoziati in corso. Lo scorso 20 settembre la Commissione europea ha presentato una proposta di revisione del Sistema europeo di vigilanza finanziaria. Si tratta di un primo passo di un processo che vedrà coinvolti sia il Parlamento sia il Consiglio, ma è bene affermare fin d'ora che la proposta non sembra andare nella giusta direzione, di una più chiara separazione tra le funzioni di regolamentazione assegnate all'EBA e quelle di supervisione attribuite al meccanismo unico e alle altre autorità nazionali competenti. Si tratta di una esigenza che numerose autorità di vigilanza nazionali, compresa la Banca d'Italia, avevano invece espresso nella fase di consultazione che ha preceduto la presentazione della proposta.

La proposta della Commissione accresce notevolmente i poteri di supervisione dell'EBA e ne limita il ruolo nell'armonizzazione della regolamentazione bancaria⁹. Sarebbe invece auspicabile esattamente il contrario: un rafforzamento dei poteri regolamentari, anche per migliorare l'efficacia stessa del processo normativo europeo. La proposta aumenta, anziché ridurre, gli ambiti di sovrapposizione di competenze tra le autorità europee e nazionali coinvolte nei processi di supervisione, accrescendo ulteriormente le difficoltà di coordinamento e di demarcazione delle rispettive responsabilità.

⁹ Sottoponendo, in determinate circostanze, anche le linee guida dell'EBA al sindacato della Commissione, che ne può chiedere il ritiro.

La proposta assegna all'EBA nuovi compiti di pianificazione strategica dell'attività di vigilanza dell'Unione. Viene inoltre rafforzato il potere di effettuare stress test sugli intermediari; quello di richiedere informazioni direttamente agli intermediari viene corredato di un presidio sanzionatorio. Viene ampliata la competenza a redigere manuali per l'intera Unione: a quello di vigilanza si aggiunge il manuale per la risoluzione.

Suscita perplessità anche l'ipotesi di attribuire potere decisionale esclusivo nelle materie di *supervisory convergence* a un organo esecutivo dell'EBA di nuova costituzione, l'Executive Board, formato dal Presidente e da tre membri permanenti indipendenti dalle autorità nazionali competenti. Dato che l'Executive Board assumerebbe decisioni a maggioranza semplice e che il Presidente avrebbe il *casting vote* in caso di parità, ciò significherebbe che anche due soli membri, peraltro non direttamente coinvolti nell'ordinaria attività di vigilanza, potrebbero definirne le priorità strategiche per tutta l'Unione, nonché decidere su tempistiche, modalità e conseguenze degli stress test effettuati sugli intermediari.

La proposta rende incongruo l'assetto di *accountability*, posto che responsabilità della vigilanza sul sistema bancario è attribuita dalle norme alle autorità nazionali competenti e alla BCE; sono loro che rispondono pubblicamente, e verso i Parlamenti, delle scelte operate in tale contesto.

5. Conclusioni

Chiarezza, certezza e completezza dell'assetto regolamentare e istituzionale della vigilanza bancaria europea sono obiettivi non ancora raggiunti e che vanno ancora attivamente perseguiti, con l'impegno di tutti.

È necessario definire le questioni irrisolte e intervenire tempestivamente sulle criticità che si sono manifestate in sede applicativa. Bisogna affrontare la complessità e la stratificazione delle regole e delle autorità, specialmente nel campo ancora giovane della risoluzione, e fare chiarezza su competenze e processi, per evitare che si percepisca “di volta in volta un gioco alla caccia dei poteri impliciti, una fuga dalle responsabilità, un esercizio di veti per la tutela di interessi altri da quelli in gioco”, come efficacemente affermato nella Relazione del professor Bassan. Ciò va assolutamente evitato. Ne va della credibilità delle norme e delle istituzioni.

Il lavoro che resta da fare è ancora molto. Ma oggi possiamo affrontarlo nella consapevolezza di avere la crisi alle spalle, come confermano i più recenti indicatori congiunturali.

Gli effetti delle norme potranno comunque essere compiutamente valutati solo con la stabilizzazione del quadro normativo, che consentirà l'adattamento di tutti i soggetti al nuovo sistema. Una pausa nella produzione delle norme è quindi auspicabile, anche nell'ottica di evitare che il rapido susseguirsi e modificarsi delle regole divenga esso stesso fonte di incertezza e di freno per l'attività bancaria.

Le banche italiane si trovano davanti a sfide impegnative, non dissimili ma più pressanti rispetto a quelle fronteggiate da altri paesi. La redditività rimane bassa. Un aumento dell'avversione al rischio degli investitori, in un contesto caratterizzato da elevata incertezza, potrebbe rendere più difficile e oneroso l'accesso al mercato dei capitali, proprio nel momento in cui viene richiesta la costruzione di una significativa capacità di assorbimento delle perdite, a tutela della stabilità dei singoli intermediari e del sistema nel suo complesso.

È quindi essenziale che le banche sfruttino l'attuale contesto macroeconomico favorevole ponendosi obiettivi lungimiranti: non solo quello di "cancellare l'eredità" della crisi, ma anche quello di recuperare un adeguato livello di redditività per remunerare adeguatamente il capitale. Ciò potrà avvenire proseguendo e intensificando le azioni volte a ridurre i costi operativi e ad innalzare i livelli di efficienza e di produttività; rafforzando le strutture aziendali e adottando forme efficaci di governo societario; ricercando le aggregazioni necessarie per superare i vincoli posti dalle dimensioni; investendo nelle nuove tecnologie, anche per affrontare le sfide connesse con i forti cambiamenti in atto nella struttura del mercato e nelle esigenze della clientela.

