



Andrea Enria, Presidente dell'Autorità
Bancaria Europea - EBA

Senato della Repubblica

6ª Commissione permanente (Finanze
e Tesoro)

Roma, 3 marzo 2015

Il sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea

Andrea Enria, Presidente dell'Autorità
Bancaria Europea - EBA

Fa fede la versione orale

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Ringrazio questa Commissione per avermi invitato a fornire il contributo dell'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority, EBA*), e anche il mio personale, sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea.

1. La nuova architettura di vigilanza europea e il ruolo dell'EBA

Vorrei iniziare il mio intervento con un breve riferimento alle due principali fasi della crisi finanziaria che ha interessato l'Europa dalla fine del 2007 e determinato il ripensamento dell'architettura regolamentare e di vigilanza europea.

La prima fase della crisi, tra il 2008 e il 2009, ha rivelato tutte le debolezze di un Mercato Unico europeo basato sui principi dell'armonizzazione minima e del mutuo riconoscimento. La mancanza di regole uniformi per il settore bancario ha condotto ad arbitraggi regolamentari (ad esempio, ma non solo, nella definizione di capitale utile a fini di vigilanza); divergenze nel *reporting*, che hanno ostacolato una veloce ricognizione dei rischi per i gruppi bancari transfrontalieri e la comparabilità tra banche; disfunzioni nel coordinamento tra le vigilanze nazionali. Regole e pratiche diverse hanno reso meno efficace la supervisione dei gruppi *cross-border*. Spesso, la leva regolamentare è stata usata per favorire campioni nazionali o attrarre volumi crescenti di attività finanziaria sulle piazze locali. Il risultato è stato un indebolimento delle difese per la stabilità del settore bancario europeo.

La consapevolezza dei limiti di questo approccio ha condotto alla costituzione del sistema europeo di supervisione bancaria, di cui l'EBA fa parte. Il principio dell'armonizzazione minima è stato sostituito con quello dell'armonizzazione massima delle regole nel settore bancario e finanziario. All'EBA è stato affidato il compito di creare un corpo unico di regole europee per il settore bancario (*Single Rulebook*) e di contribuire alla convergenza delle prassi applicative, preconditione per un corretto funzionamento del Mercato Unico.

La seconda fase della crisi, iniziata nel 2011, ha fatto emergere con ruvida chiarezza la mancanza di una rete di sicurezza europea e di una gestione coordinata delle crisi. La responsabilità di gestire le crisi bancarie e dare supporto alle istituzioni in difficoltà è stata lasciata interamente a livello nazionale. Non era una scelta obbligata. Al tempo del fallimento di Lehman Brothers ci fu una proposta di istituire un fondo di *bail-out* a livello integrato

europeo: una possibilità di allineare immediatamente di fronte alla crisi la giurisdizione delle reti di protezione con la dimensione ormai europea delle banche. Ma quell'ipotesi fu rifiutata e si decise di lasciare esclusivamente ai governi e ai bilanci pubblici nazionali la responsabilità e l'onere dei salvataggi bancari.

Questa scelta ha portato a una forte interconnessione fra banche e Stati sovrani: gli investitori hanno cominciato a valutare le banche sulla base del rischio di credito del paese che offriva loro la rete di protezione e della quantità di titoli sovrani che le banche avevano nel loro bilancio. Il mercato monetario europeo, che fino ad allora aveva funzionato in modo assolutamente integrato, ha smesso di funzionare: le banche hanno perso fiducia reciproca e hanno sospeso l'attività interbancaria; la Banca Centrale Europea (BCE) ha sostituito di fatto questo segmento di mercato con l'offerta di liquidità illimitata a tassi molto convenienti. La pressione da parte delle autorità a ridurre i rischi in altri paesi e concentrarsi sui mercati domestici e la spinta degli stessi gruppi bancari ad avere un *matching* di attività e passività molto più stretto in ogni giurisdizione hanno ridotto moltissimo la funzione dei gruppi bancari transfrontalieri, che erano stati il principale canale di integrazione nei mercati bancari al dettaglio. L'impossibilità di gestire la liquidità e il capitale in maniera integrata ha seriamente compromesso la loro capacità di riallocare risorse da paesi che avevano eccesso di risparmi a paesi che, invece, avevano eccesso di opportunità di investimento. Il Mercato Unico si è segmentato lungo linee nazionali e ha smesso di svolgere la funzione per cui era stato creato. La stessa esistenza della moneta unica è stata in pericolo, quando i depositi hanno iniziato a spostarsi da alcuni paesi in difficoltà a paesi percepiti come più solidi.

La risposta a questi gravi limiti dell'architettura di supervisione europea è stata l'istituzione dell'Unione Bancaria: un sistema di supervisione unico, un sistema unico di risoluzione delle crisi, una rete armonizzata di assicurazione dei depositi. Vi è stato consenso sulla necessità di una visione della supervisione più alta, che consideri l'interesse europeo e dia ai risparmiatori una rete di protezione unificata, quanto meno per i paesi aderenti alla moneta unica.

Dal novembre del 2014 la BCE ha assunto i compiti di supervisione bancaria per le banche dell'area dell'euro, che esercita nell'ambito nel meccanismo unico di vigilanza (*Single Supervisory Mechanism, SSM*).

Ricordo, fin dal dibattito negli anni Novanta, che la centralizzazione delle funzioni di vigilanza è sempre stata controversa. Queste erano infatti percepite come molto vicine alle responsabilità politiche e fiscali nazionali, e ciò frenava le proposte di passare competenze a livello europeo. I passi verso una maggiore cooperazione e coordinamento delle politiche nazionali sono stati spesso parziali e insufficienti, rimandando ulteriori revisioni a un futuro spesso indefinito. In questo caso, invece, il processo è stato veloce e le decisioni prese chiare e coerenti. Il trasferimento di responsabilità di vigilanza dalle autorità nazionali alla BCE è stato totale: la BCE ha tutti gli strumenti di vigilanza di cui dispongono le autorità nazionali; ha piena responsabilità per tutte le banche che hanno una significatività sistemica, e anche la possibilità di richiamare sotto la propria responsabilità le banche più piccole, nel caso in cui queste generino potenziali problemi di dimensioni europee.

Il secondo pilastro dell'Unione Bancaria è il meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie (il *Single Resolution Mechanism*, SRM). Il SRM è un complemento necessario della supervisione unica e, pertanto, avrà lo stesso raggio di applicazione del meccanismo unico di vigilanza coinvolgendo tutte le banche dei paesi dell'Eurozona e degli altri paesi che decideranno di partecipare. Esso presuppone l'armonizzazione dei regimi nazionali di gestione delle crisi bancarie prevista dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche. Il SRM prevede un fondo di risoluzione unico, alimentato progressivamente da contributi delle banche. Questo sarà avviato con compartimenti nazionali ma la graduale mutualizzazione dei fondi sarà completata in tempi relativamente rapidi. Le decisioni sull'avvio e sulla gestione del procedimento di risoluzione oltre che sull'uso delle risorse del fondo sono affidate a un Consiglio di risoluzione unico (*Single Resolution Board*, SRB) salvo obiezioni della Commissione e del Consiglio. Non è al momento previsto uno schema di assicurazione dei depositi europeo, ma un'armonizzazione molto più stretta e un'integrazione in rete dei meccanismi nazionali. Forme più avanzate di integrazione dell'assicurazione dei depositi sarebbero desiderabili, ma non essenziali se i meccanismi di risoluzione sono efficaci e l'impegno a non utilizzare risorse pubbliche in caso di crisi bancarie è credibile, anche per imprese bancarie grandi e complesse.

Bisogna riconoscere che nonostante la chiarezza delle decisioni sull'Unione Bancaria, l'architettura della vigilanza bancaria europea rimane complessa, fondata sull'interazione di una molteplicità di istituzioni e autorità, sovranazionali e nazionali. È importante identificare

chiaramente le diverse responsabilità, per evitare sovrapposizioni nei ruoli che minerebbero l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema. Inoltre, è cruciale che sia preservata l'integrità del Mercato Unico, che comprende tutti i 28 paesi dell'UE, evitando una polarizzazione tra l'area dell'euro e gli altri Stati membri –*ins* e *outs*.

Nel nuovo assetto istituzionale, la funzione di armonizzazione delle regole e di convergenza delle pratiche di vigilanza affidato all'EBA diventa centrale sia per il funzionamento del SSM e del SRM sia per assicurare che le banche dentro e fuori l'area dell'euro siano trattate tutte allo stesso modo, così da evitare una frammentazione del Mercato. Se le regole rimarranno diverse, anche la funzione di vigilanza della BCE potrebbe rivelarsi inefficace o, peggio, una forza centripeta potrebbe svilupparsi all'interno dell'Unione europea (UE), con una maggiore integrazione nell'area dell'euro e un ritorno ad approcci nazionali divergenti per gli altri Stati membri.

2. Il *Single Rulebook* per il settore bancario

Regole uniche sono dunque il collante per il Mercato Unico. L'EBA ha l'esplicito mandato di costruire questo *Single Rulebook* attraverso regolamentazioni europee direttamente applicabili a tutto il Mercato Unico, nei 28 Stati membri. Si tratta di un'attività che sta impegnando molto l'Autorità.

Le regole internazionali sui requisiti patrimoniali delle banche – basate sul terzo accordo di Basilea – sono state adottate in Europa attraverso una direttiva e un regolamento; la legislazione secondaria è demandata all'EBA. Al momento, abbiamo pubblicato 95 *technical standards*, e ne stiamo preparando circa altri 50 che dovrebbero essere terminati per la fine del 2015. Questi includono anche gli *standards* necessari per l'applicazione della direttiva sulla risoluzione delle crisi delle banche. L'EBA ha pubblicato sinora più di 30 documenti di consultazione riferiti a quest'ultima direttiva. Si prevede, tra le altre cose, la possibilità che i sottoscrittori di titoli emessi dalle banche siano chiamati ad assorbire le perdite in caso di crisi, per evitare in futuro la necessità di nuovi salvataggi con risorse pubbliche. È quindi importante che tali strumenti siano collocati solamente a clienti consapevoli dei rischi che stanno assumendo. L'EBA, assieme alle altre due autorità europee su mercati finanziari (*European Securities and Markets Authority*, ESMA) e compagnie di assicurazione (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA), ha recentemente raccomandato il

rigoroso e sostanziale rispetto delle regole a tutela dei consumatori di servizi finanziari quando prodotti complessi e rischiosi vengono collocati alla clientela al dettaglio.

I progressi nell'armonizzazione sono notevoli: le banche dell'UE – a prescindere da tipologia e dimensione – utilizzano oggi definizioni uniformi per alcune delle metriche di vigilanza più importanti, come il patrimonio, le esposizioni cosiddette *non-performing* e quelle ristrutturate (*forborne loans*), gli attivi liquidi di alta qualità. Approcci differenti per la raccolta delle statistiche di vigilanza sono stati sostituiti da un sistema di *reporting* unico, che assicura la raccolta di dati davvero comparabili e riduce i costi per i gruppi che operano in più paesi. Abbiamo anche sviluppato strumenti molto semplici da utilizzare per porre domande all'EBA e alla Commissione Europea nel caso siano necessari chiarimenti sull'interpretazione delle regole, al fine di assicurare che anche gli aspetti interpretativi e le risposte ai quesiti delle banche siano coerenti all'interno dell'UE. Sul sito dell'EBA è inoltre possibile accedere a un sistema interattivo che consente di “navigare” all'interno del *Single Rulebook*, consentendo agli utenti di consultare su ciascun tema sia la legislazione primaria, sia gli *standards* e le linee guida sviluppati dall'EBA e le risposte a tutti i quesiti ricevuti.

So bene che alcune iniziative normative dell'EBA sono state discusse in Italia, da ultimo quelle sulla definizione di partite anomale. In proposito, mi piace rispondere ad alcune critiche utilizzando le analisi della Banca d'Italia, che ha tra l'altro molto contribuito ai lavori al nostro tavolo. Secondo il Rapporto sulla stabilità finanziaria del novembre 2013, la definizione di *non-performing exposures* dell'EBA è sostanzialmente allineata a quella di attività deteriorate utilizzata in Italia. In alcuni casi, la definizione italiana è più ampia di quella europea e prevede inoltre meccanismi generalmente più stringenti per l'uscita dalla categoria dei crediti ristrutturati. Nel Rapporto sulla stabilità finanziaria del novembre 2014, la Banca d'Italia, nel presentare i risultati del *Comprehensive Assessment* della BCE, ha confermato che l'applicazione delle regole armonizzate EBA ha avuto un impatto sostanzialmente nullo nella riclassificazione di posizioni *in bonis* alla categoria delle partite deteriorate.

Devo peraltro osservare che, quando si tenta di muovere da regole nazionali a regole comuni, esiste sempre un costo di aggiustamento, che – secondo l'area d'intervento – può essere più elevato per alcune giurisdizioni e minore per altre. A livello nazionale, alcuni cambiamenti sono spesso percepiti come un'ingiusta penalizzazione degli intermediari locali. È essenziale che il processo che definisce le nuove regole comuni sia neutrale – ossia che non

ci siano sistematicamente gli stessi “vincitori” e gli stessi “sconfitti” – e che ciascuno sia in grado di guardare ai benefici di lungo periodo. Nel nostro sistema la neutralità è garantita da due meccanismi: innanzitutto, gli *standards* sono elaborati da gruppi tecnici composti da esperti di tutte le autorità nazionali e il lavoro solitamente parte da una analisi delle regole dei vari paesi, tesa a identificare le cosiddette *best practices*. Inoltre, le decisioni sono prese dal nostro Consiglio, che comprende rappresentanti di alto livello designati dalle autorità nazionali, con un complesso meccanismo di voto a maggioranza qualificata, molto protettivo delle minoranze. La consapevolezza dei benefici dell’armonizzazione massima richiede invece uno sforzo importante da parte di tutti i soggetti interessati: il vecchio approccio basato sulla negoziazione di spazi di discrezionalità nazionali, a protezione di operatori e pratiche locali, può dare un beneficio di breve termine all’industria bancaria di un paese, ma danneggia la costruzione comune e impedisce di ottenere i benefici dell’integrazione finanziaria in termini di occupazione e crescita.

Purtroppo, nonostante i notevoli progressi nella creazione del *Single Rulebook*, la legislazione lascia ancora eccessivi spazi di discrezionalità alle autorità nazionali nell’applicazione di aspetti chiave delle regole. L’EBA ha indirizzato ai legislatori europei una serie di pareri tecnici nei quali si richiedeva la piena armonizzazione, ad esempio, della definizione di capitale, nonché un completo allineamento agli standard di Basilea. Le discrezionalità e le opzioni inserite nel testo legislativo, su pressione degli Stati membri, rendono meno semplice il confronto dei coefficienti patrimoniali tra le banche dell’UE. Fortunatamente, molte di queste discrezionalità sono connesse con il regime transitorio, che consente un adeguamento progressivo alle nuove regole e saranno eliminate al termine di questo periodo di passaggio. Tuttavia, alcune sono permanenti o ammesse per un periodo molto lungo – fino a dieci anni. Il loro impatto non solo è rilevante, ma anche spesso poco conosciuto. Per questa ragione, l’EBA ha recentemente pubblicato informazioni molto dettagliate sull’applicazione delle discrezionalità nazionali in ogni Stato membro. Questo esercizio di trasparenza fornisce un quadro accurato delle rimanenti differenze applicative delle regole comuni e sarà seguito da un’analisi d’impatto per verificarne l’effetto complessivo.

Anche nella direttiva sulle risoluzioni delle crisi, le scelte nazionali riguardano aree importanti: quali tipi di creditori possono sopportare le perdite in caso di crisi, quanto debba

essere la capacità delle banche di assorbire le perdite in aggiunta ai requisiti patrimoniali, la declinazione concreta del principio di proporzionalità. Inoltre, non è previsto un obbligo legale per raggiungere una decisione congiunta tra autorità *home* e *host* sui piani di risoluzione, il che lascia aperta la possibilità che gli interessi nazionali portino ancora una volta a soluzioni non cooperative.

3. L'opera di rafforzamento patrimoniale delle banche europee

Il settore bancario europeo si è notevolmente rafforzato negli ultimi anni e il nuovo meccanismo unico di vigilanza ha iniziato a operare in un contesto sensibilmente migliore di quello di pochi anni fa. Alla fine del 2011, nel pieno del debito sovrano, l'EBA ha formulato una raccomandazione chiedendo alle banche di aumentare il livello del loro capitale allo scopo di assicurare i mercati della loro capacità di resistere all'ulteriore deterioramento delle condizioni economiche. L'esercizio di ricapitalizzazione e, più recentemente, l'*asset quality review* e lo stress test europeo, hanno spinto le banche a un significativo rafforzamento della posizione patrimoniale e hanno accelerato la pulizia dei loro bilanci.

Per un campione di grandi banche dell'UE, il *common equity tier one ratio* (CET1) – il coefficiente patrimoniale basato solo sul capitale di qualità più elevata – ha superato il 12% a settembre 2014, contro il 9,2% a dicembre 2011. Si è anche chiusa la forbice che separava banche meglio e peggio capitalizzate e, in base all'ultima *Risk Dashboard* dell'EBA, in corso di pubblicazione, tutti gli intermediari nel nostro campione presentano un valore del CET1 ratio superiore al 9%. L'incremento netto nel valore assoluto del capitale primario delle banche europee di maggiore dimensione è stato anche superiore a quello registrato dalle principali banche statunitensi dall'inizio della crisi nel 2008.

L'operazione di ricapitalizzazione è stata criticata dalle banche, secondo le quali avrebbe avuto un effetto pro-ciclico, limitando l'erogazione di prestiti all'economia reale. Tuttavia, i dati smentiscono l'interpretazione che requisiti di capitale più rigorosi siano all'origine della contrazione del credito. Al contrario, secondo alcune analisi sulla relazione tra livelli di capitale e crescita del credito condotte dall'EBA, sono le banche meno patrimonializzate e con problemi di qualità dell'attivo quelle che hanno maggiormente rallentato l'erogazione di prestiti, per economizzare capitale. Quelle che hanno rafforzato il proprio capitale tendono ad espandere il credito, e sono in grado di continuare a sostenere la clientela anche durante

una crisi. Questi risultati valgono non solo in aggregato per l'UE, ma anche nei singoli Stati membri, inclusa l'Italia.

Alla luce degli sviluppi successivi, anche la decisione di prevedere buffer patrimoniali per tenere conto della volatilità sul mercato dei titoli sovrani è stata del tutto giustificata e ha consentito alle banche europee di affrontare il *Comprehensive Assessment* forti di una posizione patrimoniale, in media, robusta. I risultati dell'ultimo stress test hanno confermato la complessiva solidità delle banche europee e la loro capacità di far fronte a un ipotetico ulteriore deterioramento dell'economia. Il processo di rafforzamento patrimoniale ha contribuito ad accrescere la fiducia del mercato anche perché è stato accompagnato da una trasparenza senza precedenti nelle informazioni sulle esposizioni delle banche ai rischi, per la prima volta anche con riferimento al rischio sovrano. La diffusione dei risultati dello stress test, basati su una metodologia comune e su scenari coerenti sviluppati dallo *European Systemic Risk Board* (ESRB), consente ad analisti e investitori di comprendere i punti di forza e di debolezza del settore bancario e contribuisce alla disciplina di mercato. Per questa ragione, siamo stati particolarmente attenti a disegnare una metodologia e, con l'aiuto dell'ESRB e della BCE, scenari credibili e complessivamente neutrali.

Le banche europee sono dunque meglio patrimonializzate e, in base ai dati più recenti, hanno ripreso a fornire credito all'economia, sia pure con una significativa dispersione tra paesi. Anche la qualità del credito sembra stabilizzarsi, sebbene il permanere di un quadro macroeconomico debole continui a porre sfide per le banche. La redditività – con un *return on equity* in media inferiore al 6% – rimane molto contenuta, soprattutto se confrontata con il costo del capitale e porta a interrogarsi sulla sostenibilità di alcuni modelli di business.

Credo sia essenziale ridurre la capacità in eccesso nel sistema bancario e completare con vigore la pulizia dei bilanci. Negli Stati Uniti questo processo è stato molto più rapido che in Europa: molte più banche sono state riconosciute insolventi e sono uscite dal mercato e il patrimonio del sistema è stato rafforzato adeguatamente già nel 2009. Questo ha consentito di far ripartire prima i prestiti per imprese e famiglie. Se vogliamo rilanciare l'economia europea come quella americana dobbiamo anche noi completare questo processo.

4. Conclusioni

L'Unione Bancaria è un progetto essenziale per completare l'Unione economica e monetaria (UEM) europea. La vigilanza e il meccanismo di risoluzione delle crisi unici per l'area dell'euro hanno già consentito di allentare il legame tra banche e rischio sovrano.

Per ripristinare il funzionamento del Mercato Unico ed evitare una spaccatura fra paesi che partecipano all'Unione Bancaria e altri paesi dell'UE, si deve avere un impegno ancora più forte sul *Single Rulebook* – su regole uniche – e basi giuridiche solide sulla gestione delle crisi per i gruppi transfrontalieri.

All'attività regolamentare si affianca il nostro impegno per assicurare che le regole siano rispettate. Nel caso in cui un'autorità di vigilanza violi norme europee nel corso della sua attività, l'EBA può adottare una raccomandazione sulle azioni da porre in essere per rimediare alla violazione di diritto UE. Abbiamo già utilizzato questi poteri e continuiamo a tenere sotto osservazione la corretta attuazione del *Single Rulebook*.

L'EBA ha fatto ricorso a tutta la sua esperienza e a tutti gli strumenti di cui dispone per ripristinare la fiducia tra le autorità *home* e *host* e assicurare un'adeguata collaborazione nella difficile gestione del processo di ristrutturazione dei gruppi bancari. Il pieno impegno dell'EBA nei collegi di autorità di supervisione è fondamentale per garantire che le misure di vigilanza siano adeguatamente discusse e coordinate e che i collegi tengano conto delle possibili conseguenze indesiderate quando esprimono le proprie valutazioni e prendono decisioni comuni sui requisiti prudenziali specifici per le banche. In caso di disaccordo, possiamo intervenire con poteri di mediazione tra le parti.

Ho già menzionato come il perseguimento di regole comuni possa comportare costi di adattamento, che non possono essere considerati disgiuntamente dalle opportunità che l'armonizzazione massima offre in termini di *level playing field*, eliminazione di precedenti squilibri e maggiore competitività e stabilità del sistema nel suo complesso. Sono convinto che in tutti gli Stati membri i benefici dell'armonizzazione superino decisamente i costi. Sta a ciascun paese sfruttare al massimo questa occasione, adeguandosi prontamente al cambiamento e sapendo cogliere le opportunità che il Mercato Unico dischiude.

In Italia si è spesso, a ragione, reclamata una maggiore armonizzazione. Di recente è stato perfino sollecitato l'avvio di un processo europeo di armonizzazione che estenda una cornice

giuridica unica ad aree cruciali per l'operatività delle banche, quali il diritto societario e il diritto fallimentare, non ancora interessate dal *Single Rulebook*. Lo spirito di queste proposte è assolutamente condivisibile. Credo che a una proposta di un'armonizzazione così ambiziosa debba accompagnarsi un convinto supporto alle misure già in corso di attuazione da parte dell'EBA.