

Commissioni congiunte Affari Esteri e Politiche UE di Camera e Senato

INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUTURO DELL'EUROPA

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

6 Dicembre 2021

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del presidente Antonio Patuelli, per l'opportunità di esprimere alcune considerazioni del mondo bancario italiano quale contributo alla più ampia riflessione delle istituzioni impegnate a disegnare il futuro dell'Europa.

L'Associazione Bancaria Italiana da sempre sostiene la centralità della prospettiva europea, nella convinzione che lo sviluppo economico e sociale dell'Italia non possa prescindere dagli strettissimi rapporti, culturali prima ancora che commerciali, che ci legano al resto d'Europa. La forza e la crescita dei Paesi europei, e quindi dell'Italia, dipendono inevitabilmente dalla capacità di essere uniti di fronte alle sfide di un contesto sempre più globalizzato.

L'importanza dell'azione comune a livello europeo è emersa in tutta la sua evidenza con la crisi pandemica. Il tempestivo e vigoroso sforzo delle istituzioni europee – insieme a quello delle istituzioni della Repubblica – è stato indispensabile per affrontare un evento di portata e conseguenze inimmaginabili. Anche il settore bancario ha fatto e sta facendo la sua parte. Dall'inizio dell'emergenza, a marzo 2020, le banche hanno concesso dilazioni di pagamento nella forma di moratorie pubbliche e private per oltre 270 miliardi di euro, dei quali si stima oltre 60 miliardi ancora in essere (al 22 ottobre 2021). Le banche operanti in Italia hanno ricevuto e lavorato oltre 2,5 milioni di richieste di finanziamenti garantiti dal Fondo centrale di garanzia per le PMI, per un importo di oltre 200 miliardi di euro. E' di quasi 30 miliardi (per circa 3.500 domande) l'operatività relativa alle garanzie SACE in favore delle imprese di grandi dimensioni.

Così come, fin dall'inizio, ha riconosciuto e apprezzato lo sforzo delle istituzioni nel contrasto alla pandemia, allo stesso modo il settore bancario italiano fermamente condivide e sostiene le politiche europee volte a porre il nostro continente all'avanguardia rispetto alle due grandi sfide che caratterizzeranno l'auspicata ripresa economica dei prossimi anni: la digitalizzazione dell'economia e della società e la transizione verso un mondo più sostenibile.

E' di palese evidenza che i due processi citati richiederanno una mole imponente di investimenti da parte di tutti i settori produttivi, che dovranno necessariamente essere coperti in parte con risorse pubbliche e in parte private, tra cui quelle provenienti dal finanziamento bancario. Sarà quindi essenziale creare le condizioni per ottimizzare in termini di efficacia ed

efficienza questo flusso di risorse verso l'innovazione digitale e la sostenibilità ambientale.

Le banche operanti in Italia sono impegnate ormai da tempo in questo percorso, non solo con riferimento al credito erogato - attraverso un impegno progressivamente crescente nella selezione degli impieghi in ottica di sostenibilità - ma anche al proprio interno, ad esempio con riferimento all'informatizzazione dei processi e alla digitalizzazione dell'offerta dei servizi bancari e finanziari. Questa spinta verso l'innovazione tecnologica - che durante la pandemia ha consentito ai clienti di raggiungere ininterrottamente le proprie banche e continuare a svolgere tutte le usuali operazioni bancarie e di pagamento - trae origine in un percorso iniziato ormai da molti anni, con il settore bancario e finanziario sempre sulla frontiera della digitalizzazione.

In questo quadro, con il settore bancario e finanziario che il progresso tecnologico pone tra quelli più esposti alla concorrenza internazionale, l'Associazione Bancaria Italiana ha sempre sostenuto la necessità di creare un vero mercato bancario unico europeo.

Molto è stato fatto in questa direzione nell'ultimo decennio. Un notevole livello di armonizzazione è stato raggiunto nelle norme relative a molte importanti aree dell'operatività e dei prodotti bancari e finanziari - si pensi, solo per fare alcuni esempi, al quadro prudenziale, ai pagamenti, ai servizi di investimento, alla disciplina antiriciclaggio.

Restano, tuttavia, oltre ad aspetti da perfezionare nelle aree già armonizzate, molti ambiti in cui le norme nazionali creano inaccettabili disparità competitive tra Paesi dell'Unione. Basti considerare, a questo riguardo, le differenze tra le normative fiscali e quelle in tema di giustizia civile e recupero dei crediti.

a) Uniformità delle regole

Perché si possa avere un vero mercato unico, con un terreno di competizione livellato, è indispensabile che per tutte le aree normative rilevanti si pervenga a testi unici che introducano regole uniformi per tutti i Paesi UE. Questa è la preconditione per superare la segmentazione nazionale dei mercati - e di quello bancario in particolare - e giungere ad un mercato veramente integrato a livello europeo.

Quello che l'ABI chiede non è la definizione di regole necessariamente e aprioristicamente identiche per tutti, ma di regole che - evitando la mera applicazione di approcci meccanicistici - siano in grado di intercettare le specificità delle varie situazioni e trattarle in modo equo. L'uniformità delle regole non limitata alle normative prudenziali è necessaria per assicurare che

nell'Area dell'Euro (e dell'Unione Bancaria) le banche possano operare come all'interno di un'unica giurisdizione.

b) Il principio di proporzionalità

E' inoltre essenziale che le regole siano declinate secondo un principio di proporzionalità, che pur nell'uniformità delle regole tenga conto delle differenze di dimensione, della rilevanza sistemica e del modello di business tra i diversi operatori.

c) Stessa attività stesse regole stessa supervisione

Al principio di proporzionalità deve anche affiancarsi il principio "stesse attività, stessi rischi, stesse regole, stessa supervisione". Questo chiaramente vuol dire anche che operatori diversi, che offrono gli stessi servizi, devono essere assoggettati alle stesse regole. Troppo spesso oggi invece nel settore finanziario si assiste a situazioni in cui, di fianco alle banche e alle istituzioni finanziarie, operano soggetti per niente o non altrettanto regolamentati. Questo, oltre ad alterare la concorrenza nell'offerta, espone i clienti a rischi e il sistema finanziario a instabilità.

Il completamento dell'Unione Bancaria

Con specifico riferimento al tema della vigilanza bancaria e del quadro prudenziale, un passo fondamentale verso la creazione di un mercato unico è stato rappresentato dalla creazione dell'Unione Bancaria. Ormai dal 4 novembre 2014, le banche dei Paesi facenti parte dell'Unione Bancaria sono soggette alla vigilanza, diretta o indiretta, del Meccanismo di Vigilanza Unico (Single Supervisory Mechanism, SSM), che rappresenta il cosiddetto "primo pilastro" dell'Unione Bancaria. Anche per quanto riguarda la gestione delle crisi bancarie è stato creato uno schema comune, il Meccanismo Unico di Risoluzione (Single Resolution Mechanism, SRM), che, sebbene agisca nel contesto di un quadro di regole che – come si dirà tra breve - hanno mostrato aspetti di criticità e infatti sono in fase di revisione, rappresenta tuttavia la concretizzazione del cosiddetto "secondo pilastro" dell'Unione Bancaria. Resta tuttora incompiuto invece il terzo pilastro, indispensabile per creare un quadro completo e coerente, ovvero quello relativo alla garanzia dei depositi bancari.

L'ABI da anni segnala che i primi anni di applicazione della normativa europea sulla gestione delle crisi bancarie hanno reso evidente la necessità di apportare taluni aggiustamenti e, ponendosi in ottica propositiva, ha delineato una possibile soluzione, già illustrata nelle sedi competenti (da ultimo anche nel contesto della recente consultazione della Commissione UE su "Crisis Management and Deposit Insurance" – CMDI).

In estrema sintesi, riteniamo sia necessario:

- prevedere un ruolo più attivo degli Schemi di Garanzia dei Depositi (DGS) nazionali (quali il Fondo Tutela dei Depositi - FITD) nella prevenzione e gestione delle crisi bancarie, coerentemente a quanto già avviene negli USA con il loro omologo FDIC;
- allineare coerentemente il quadro normativo sugli aiuti di Stato al nuovo regime introdotto dalla Direttiva in materia di risanamento e risoluzione delle banche (BRRD) e dal Regolamento in tema di risoluzione delle banche (SRMR), attraverso una revisione della "Comunicazione della Commissione Europea sugli aiuti di Stato al settore finanziario" (2013), anche in considerazione della recente sentenza Tercas della Corte di Giustizia Europea;
- perseguire un livello almeno minimo di armonizzazione delle procedure nazionali di insolvenza per le banche, così da evitare che creditori e depositanti possano essere trattati in modo difforme in ambito europeo, alimentando in tal modo la frammentazione finanziaria e amplificando problemi di disallineamento competitivo;
- completare il progetto dell'Unione bancaria con il c.d. "terzo pilastro" dell'assicurazione comune dei depositi (EDIS, European Deposit Insurance Scheme), dando vita in maniera pragmatica ad un'iniziale rete di liquidità tra i DGS nazionali (c.d. EDIS light/hybrid), capace di superare l'impasse negoziale che si è manifestata negli ultimi anni rispetto all'idea di procedere verso un vero e proprio schema di garanzia unico.

Attraverso queste soluzioni si proseguirebbe l'importante opera di completamento dell'Unione Bancaria; si giungerebbe a un quadro normativo più chiaro per le banche; si eviterebbero ulteriori episodi di distruzione di valore con riverberi sociali e reputazionali (quali quelli occorsi nel nostro Paese in anni recenti).

La realizzazione di una unione dei mercati dei capitali

Un'ulteriore questione che riteniamo meriti la massima attenzione, e su cui un opportuno impegno nel rafforzamento della costruzione europea può dare un importante contributo, è la necessità di supportare le imprese nel consolidamento della struttura finanziaria.

Gli effetti dell'emergenza sanitaria hanno inciso sulla redditività di molte imprese industriali italiane. Le imprese hanno potuto gestire il maggior fabbisogno di liquidità anche grazie alle garanzie pubbliche su finanziamenti in essere o nuovi finanziamenti. Si è quindi determinato un aumento dell'indebitamento, il cui peso può incidere nel medio periodo sulla struttura finanziaria delle imprese: occorre quindi, in vista della ripresa, identificare e

attivare strumenti e misure volti a rafforzare il capitale e diversificare le fonti di indebitamento. Più precisamente, l'aumento dell'indebitamento delle imprese rischia di rendere necessarie sia una rimodulazione della durata/struttura dell'indebitamento, sia nuove risorse a titolo di capitale per ridurre il grado di leva, già mediamente elevato nelle nostre imprese. Questo anche per riprendere il percorso virtuoso di rafforzamento patrimoniale che le imprese italiane avevano mostrato prima della crisi pandemica.

Posto che le possibili soluzioni sono differenti a seconda della dimensione e del modello di business delle imprese, è comunque fondamentale valorizzare, in questa fase, il ruolo che le banche esercitano, in aggiunta all'attività di finanziamento, attraverso l'attività nei mercati finanziari, agendo come intermediari tra le imprese ed il mercato dei capitali. Il riferimento è sia all'attività di assistenza/consulenza nella raccolta di risorse tramite strumenti finanziari nell'ambito di operazioni di Capital Markets, sia anche, in alcuni casi, al ruolo di investitori diretti ed indiretti degli strumenti finanziari emessi.

A tal fine, è necessario agire in tre direzioni: i) rendere più efficienti i mercati per consentire alle imprese di collocare il capitale di rischio e diversificare le fonti di debito e gestire i rischi; ii) sviluppare ulteriori interventi a sostegno dei mercati azionari e obbligazionari, europei e nazionale; iii) rivedere il quadro normativo/regolamentare europeo/nazionale per favorire l'afflusso del risparmio istituzionale verso l'economia reale. Tali finalità sono oggetto della politica europea per l'Unione dei mercati di capitale (Capital Markets Union, CMU), di cui è indispensabile accelerare l'attuazione. Tale programma infatti mira, tra le altre cose, a: i) fornire nuove fonti di finanziamento alle imprese, soprattutto alle piccole e medie imprese e ridurre il costo della raccolta di capitali; ii) agevolare gli investimenti transfrontalieri e attrarre maggiori investimenti stranieri nell'Unione europea.

Di rilievo appare altresì la questione del trattamento degli investimenti diretti negli strumenti di capitale delle imprese, tanto da parte delle banche quanto delle assicurazioni, nel contesto della revisione del quadro prudenziale in corso per entrambi i settori (di cui alle recenti proposte legislative c.d. "banking package", per le banche, e "Solvency 2", per le assicurazioni).

Più in generale, è essenziale che, nella rivisitazione in corso del quadro prudenziale bancario europeo, si coniughino opportunamente il perseguimento della stabilità finanziaria e gli incentivi al finanziamento dell'economia e in particolare alle attività produttive, con un focus particolare sul profilo della sostenibilità.

Si è infatti ormai diffusa la consapevolezza dei rischi posti dai cambiamenti climatici e che quindi la sostenibilità rappresenta la sfida cruciale dei prossimi

anni. Come detto poc'anzi, il settore finanziario è chiamato a un ruolo cruciale nella transizione verso un'economia sostenibile. Il rischio climatico, e più in generale il rischio ambientale, è quindi sempre più al centro dell'attenzione delle banche, sia come nuova categoria di rischio nel contesto dell'attività bancaria tradizionale, sia come possibile bacino di nuove opportunità.

A nostro avviso, per lo sviluppo della finanza sostenibile sono indispensabili due precondizioni:

- 1) che si sviluppi un ambiente regolamentare favorevole (non solo in ambito bancario), con criteri chiari e stabili a orientare l'attività delle imprese e i flussi finanziari
- 2) che gli investimenti in attività sostenibili assicurino un equilibrio economico-finanziario.

Dal punto di vista delle banche, l'adattamento dei processi interni per integrare i fattori ESG ha riflessi ramificati, a livello di governance, strategie, risk management, offerta di prodotti e servizi, identificazione degli indicatori da monitorare. Per una gestione più efficace del rischio climatico e ambientale da parte delle banche, due sono le leve su cui è necessario agire.

Una è la disponibilità e accessibilità dei dati relativi alle imprese, per cui si pone un problema di opportuno bilanciamento tra le necessità informative delle banche e del mercato e l'onere posto a carico dei soggetti, che deve essere proporzionato.

L'altra è la presenza di adeguati incentivi nella regolamentazione. Tra questi, ABI sostiene l'introduzione, nella normativa prudenziale, di una riduzione dell'assorbimento patrimoniale di attività, rientranti nella Tassonomia europea delle attività sostenibili e in categorie per cui risulti provato che alla sostenibilità si associa una riduzione della rischiosità.

Più in generale, è necessario agire in un'ottica di creazione di corretti incentivi, per le banche e per le imprese. L'ABI ritiene invece fortemente dannoso procedere con soluzioni che vanno nella direzione opposta, ovvero di penalizzare gli investimenti in quei settori o quei soggetti per i quali la transizione richiede più tempo o risulta più complessa, in quanto ciò rischierebbe paradossalmente di far venir meno proprio le risorse finanziarie necessarie a tal fine.

Confermando una lunga tradizione di massima attenzione alla prospettiva europea - e in qualità di settore ad alta intensità di regolamentazione, ormai

per la maggior parte di matrice europea - l'ABI ha inteso approfittare dell'occasione di questa audizione per evidenziare l'importanza, ai fini del completamento e perfezionamento della costruzione europea, di alcuni interventi nelle materie di propria più diretta competenza.

L'Associazione Bancaria Italiana ringrazia per l'attenzione e si rende pienamente disponibile per qualsiasi ulteriore approfondimento.