

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

COMMISSIONE VI
FINANZE

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di mercoledì 18 gennaio 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE COSIMO VENTUCCI

La seduta comincia alle 11,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale fra le banche popolari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (COM(2011)452 definitivo) e sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 2002/87/CE (COM(2011)453 definitivo), l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale fra le banche popolari.

Do, quindi, la parola all'avvocato Carlo Fratta Pasini.

CARLO FRATTA PASINI, *Presidente dell'Associazione nazionale fra le banche popolari.*

Abbiamo affidato il nostro intervento a un documento scritto, che credo sia stato consegnato. Ve ne esporrò per sommi capi gli elementi fondamentali, aggiungendo alcune considerazioni a proposito dell'esercizio dell'Autorità bancaria europea (EBA), che inserisce nell'ambito di Basilea 3 taluni elementi congiunturali.

Per quel che riguarda i provvedimenti all'esame, che fanno riferimento all'accordo noto con il nome di Basilea 3, abbiamo, come banche popolari, una posizione allineata a quella dell'ABI.

Riteniamo certamente apprezzabile la gradualità con la quale entreranno in vigore le nuove misure: il previsto arco temporale, con orizzonte al 2019, ci sembra adeguato.

È apprezzabile, inoltre, che i provvedimenti proposti siano articolati su tutti gli elementi dell'attività bancaria che incidono sulla rischiosità: il patrimonio e la liquidità, in primo luogo, ma anche la leva finanziaria e la percentuale di prodotti derivati negli attivi delle banche, benché, a nostro avviso, questi due ultimi aspetti siano considerati in modo non sufficiente.

Avevamo segnalato alcuni inconvenienti, legati soprattutto al fatto che, nell'ambito del sistema

bancario, sono operate distinzioni esclusivamente di tipo quantitativo (Basilea 3 contempla le istituzioni finanziarie di importanza sistemica, o SIFI). A nostro avviso, invece, si dovrebbe tenere conto anche della qualità delle banche, non tanto dal punto di vista del loro *status* giuridico, che è neutro - nel nostro Paese, parliamo di banche popolari, cioè a struttura cooperativa, e di credito cooperativo -, quanto da quello delle attività e della qualità degli attivi.

Nelle banche cooperative con un'impronta localistica, come le nostre, le caratteristiche specifiche del sistema bancario italiano, rispetto a quello europeo, sono più accentuate. Le banche italiane, ancora di più quelle cooperative, sono caratterizzate, ad esempio, da una leva finanziaria inferiore alla media europea. Gli attivi sono rappresentati, in misura preponderante, da crediti per attività finanziarie, e questo è ancora più vero per le banche a struttura cooperativa e per le banche popolari. Una percentuale sempre maggiore dei portafogli creditizi, in particolare di banche cooperative e popolari, è riservata al sostegno alle famiglie e alle piccole e medie imprese dei territori di riferimento.

Questa distinzione, quasi ontologica, nel modo di fare banca non è minimamente colta da Basilea 3. Le possibili conseguenze, a nostro avviso, sono due. Più in generale, è stato da tutti segnalato che potranno esserci effetti sull'attività creditizia, in termini sia di disponibilità sia di costo del credito. Se, per svolgere l'attività bancaria, servono capitale in più e *buffer* di liquidità più elevati, è indubbio che questo inciderà sulla disponibilità e sul prezzo al quale è allocato il credito.

Oltre a questi possibili effetti, che in un'attuazione di Basilea 3 stemperata in un lungo arco temporale, potranno, forse, essere affrontati, ciò che più ci preoccupa è la mancanza di un criterio di proporzionalità, che consideri la diversità qualitativa tra banche commerciali tradizionali, i cui attivi sono rappresentati soprattutto da impieghi, e banche che, invece, detengono attività finanziarie in misura anche superiore al 50 per cento.

Nel lungo periodo possono verificarsi due effetti. Se la banca cooperativa, o localistica, continua a fare il proprio mestiere, perde molta redditività, senza poterla recuperare, come, invece, possono fare le grandi banche europee, che hanno utilizzato la leva finanziaria in misura anche superiore a quanto consentirà, a regime, Basilea 3. Di fatto, si rende meno sostenibile il modello di *business* delle nostre banche, che è di servizio all'economia. Il nostro non è un modello di banca per la finanza, ma di finanza a sostegno dell'economia. Rendendo tale modello meno sostenibile, si dà la possibilità a banche più aggressive, sotto il profilo finanziario, con corsi di borsa e redditività più elevata, di comprare chi continua a svolgere in modo più tradizionale la propria attività. Oppure, poiché il *mix* di attivo vincente è quello delle grandi banche centroeuropee, e non quello delle banche cooperative, in particolare italiane, basato sulla preponderanza del sostegno all'economia, è possibile che le banche siano indotte a cambiare il *mix* dei portafogli.

Basilea 3 suscita questi elementi di preoccupazione. La diversità cui ho fatto riferimento è fondamentale. Sembra che si sia rinunciato a distinguere tra le attività di sostegno all'economia, compiute certamente nell'interesse della banca, ma dotate di un rilievo di pubblico interesse, e le attività di acquisto e compravendita di strumenti finanziari, che hanno senso per chi le effettua, ma non possiedono lo stesso rilievo pubblico delle attività di credito in senso stretto.

Queste sono le perplessità che abbiamo rappresentato.

Nel documento consegnato esprimiamo qualche dubbio in merito allo strumento del regolamento, proposto dalla Commissione. Rispetto alla direttiva, che richiede una legge di recepimento nell'ordinamento nazionale, il regolamento ha efficacia normativa immediata e, quindi, tende ad assicurare una maggiore uniformità delle regole in tutti i mercati dell'UE. Tuttavia, tali regole sono applicate in situazioni difformi e da autorità di vigilanza diverse. Alla fine, si fa un confronto tra le cifre, ma senza sapere se i criteri in base ai quali si è svolto il loro processo di formazione siano stati applicati con le stesse modalità. Su questa convergenza, apparente ma non necessariamente reale, nutriamo alcuni dubbi. Vi fornisco un dato che fa riflettere, estrapolato da una ricerca del Credit Suisse del 10 gennaio scorso. Lo studio mette a confronto la quantità di capitale assorbita dai mutui alle famiglie. Ebbene, il capitale assorbito dai mutui erogati dalle due maggiori banche popolari italiane è sei volte superiore a quello assorbito dalle grandi banche francesi. Sarà anche

vero che i francesi sono più bravi di noi a pagare i mutui, e che, quindi, gli algoritmi creati in base alle serie storiche sono più favorevoli rispetto a quelli relativi ai mutui delle famiglie italiane, ma il confronto fa pensare, al di là dell'atto di fede sull'omogeneità tecnica dei dati utilizzati. Benché i prezzi correggano in parte questo effetto, qualche istituto che opera a cavallo tra Italia e Francia o a livello internazionale, che abbia la possibilità di fare arbitraggio su più mercati, ragionerà sul fatto che concedere mutui alle famiglie tedesche o francesi assorbe un terzo di ciò che assorbe concederli alle famiglie italiane.

Come dicevo, le nostre perplessità riguardano sia la mancata percezione, da parte di Basilea 3, del modello di *business* delle banche cooperative, sia strumenti che apparentemente livellano il campo di gioco, ma che, non intervenendo nella fase a monte, in cui gli indicatori sono costruiti, possono comportare disomogeneità applicative.

Ho citato l'assorbimento dei mutui, ma ci sono altre difformità anche più rilevanti. Credo che il presidente dell'ABI le abbia già segnalate. Ci sono, ad esempio, operazioni validate da alcune autorità di vigilanza dell'Unione, ma non da altre, più rigorose, come la nostra.

È evidente che i numeri, in apparenza omogenei, possono presentare, in realtà, differenze nel processo di formazione e di calcolo. Se si facesse un confronto tra le cifre di bilancio, e non tra i *risk weighted asset* (RWA), cioè i numeri ponderati per le regole di vigilanza, credo che - a parte gli istituti spagnoli - le nostre banche non avrebbero quasi rivali. Infatti, i valori concernenti il patrimonio attivo tangibile e il totale attivo tangibile delle nostre banche sono superiori a quelli di tutte le altre banche europee, perché la leva è minore. Per effetto delle ponderazioni, però, diventiamo quelli che hanno bisogno di patrimonializzare.

La nostra valutazione non è negativa per quanto riguarda l'impianto della normativa e la gradualità dei tempi di attuazione. Manteniamo, tuttavia, una serie di perplessità e di *caveat* riguardanti le modalità di applicazione.

Vorrei aggiungere due parole in merito all'esercizio dell'EBA e alle regole introdotte a seguito dell'andamento del debito sovrano. Le nostre critiche sono, in questo caso, più forti.

In primo luogo, sebbene si tratti certamente di interventi congiunturali, è saltata, dal punto di vista applicativo, ogni concatenazione logica. Ad esempio, taluni hanno già fatto rilevare, più autorevolmente di quanto possa fare io, come sia stato un errore non avere avviato il Fondo salva-Stati e avere preteso, comunque, di procedere con la ricapitalizzazione delle banche.

Tra tutti gli aspetti considerati da Basilea 3, soltanto quello relativo al patrimonio subisce un'accelerazione e diviene più gravoso. Ciò suscita molti dubbi, ove si consideri che l'unico istituto europeo colpito mortalmente dall'ultima crisi, la banca franco-belga Dexia, presentava requisiti patrimoniali molto superiori a quelli che l'EBA impone, oggi, ad alcune banche.

È come se, di fronte a un caso di colera, si somministrassero ricostituenti e vitamine a tutti: fanno sicuramente bene; tuttavia, se il problema è il colera, bisognerebbe astenersi, piuttosto, dall'ingerire determinati cibi. Di fronte al caso di una banca che muore, diciamo così, perché detiene attivi illiquidi, ha un'elevata leva finanziaria e non dispone di liquidità, pur essendo quattro le aree di intervento di Basilea 3 (liquidità, leva finanziaria, derivati e patrimonio), ci si focalizza soltanto sul patrimonio, che era l'unica variabile positiva nel caso di Dexia.

Inoltre, si assume un altro provvedimento che, a nostro avviso, produce effetti prociclici molto complicati e strani, cioè la decontazione dal patrimonio delle perdite sui titoli di Stato, nel nostro caso dello Stato italiano.

Ricordo che nel caso di Lehman Brothers si agì in maniera opposta, e in senso anticiclico. Poiché, quando si verifica una crisi, gli strumenti finanziari perdono rapidamente valore, ma possono riprendersi altrettanto rapidamente, si consentì di tenerli in bilancio ai valori del 30 giugno precedente, con una deroga ai principi contabili internazionali. Si adottò, in quell'occasione, una misura anticiclica, per evitare che le fibrillazioni e la volatilità del mercato in un momento di crisi si traducevano in perdite permanenti di valore. Di fronte alla perdita di valore dei titoli del debito pubblico italiano, si è deciso, invece, nel senso contrario: essa sarà considerata come una perdita di valore permanente agli effetti del calcolo del patrimonio.

Chiaramente, questa scelta ha acuito i problemi del nostro debito pubblico, perché gli istituti di credito - italiani e stranieri - hanno cominciato a uscire dall'investimento sui titoli del nostro debito. Effetti altrettanto prociclici si producono sul piano della disponibilità di credito, determinando il pericolo concreto di un *credit crunch*. È facile dire che bisogna aumentare il capitale e non ridurre i crediti. Come ho già detto, i crediti all'economia e alle famiglie, in particolare italiane, consumano molto più capitale di tutte le attività finanziarie. È inevitabile, in una situazione di questo tipo, la tendenza a non aumentare le attività che consumano e assorbono più capitale. In un momento in cui la redditività è bassissima, si cercherà di recuperarla dalle attività finanziarie con minor assorbimento di capitale. Si tratta di un effetto tipico della crisi.

In tale situazione, l'attività di sostegno all'economia - rilevante anche sul piano della coesione sociale - che le nostre banche vogliono continuare a garantire, è messa fortemente in crisi. Siamo tutti sul mercato e, come riflettono anche le quotazioni dei nostri titoli, il mercato non fa sconti: esso rileva il sostegno all'economia reale, l'assorbimento di capitale e la bassa redditività, legata a una leva limitata, e i valori di borsa non fanno altro che adeguarsi ai risultati.

Si discute se il costo del capitale per le banche italiane sia del 9 o del 10 per cento. Ebbene, se una banca che sostiene l'economia reale, e che fa intermediazione creditizia in senso tradizionale, ha una redditività effettiva del 2 per cento, cosa fa il mercato, per avere il 9 per cento? Dimezza i valori di borsa rispetto al patrimonio netto tangibile. A quel punto, la redditività dell'investimento torna ad allinearsi al costo del capitale. Si tratta di fenomeni che stiamo vivendo e che le decisioni di cui stiamo discorrendo - improvvide, quantomeno sotto il profilo temporale - non contrastano, ma acuiscono.

Nel documento consegnato sono meglio illustrate le considerazioni che vi ho esposto, cui è aggiunto qualche commento relativo all'iniziativa dell'EBA.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Ringrazio il presidente Carlo Fratta Pasini, la cui relazione, così ricca e concentrata sugli effetti concreti delle nuove regole, ci lascia perplessi. Ciò che ci è stato detto recentemente da Fitch Ratings e da altri soggetti dà maggiore risalto alle considerazioni che abbiamo sentito sviluppare stamani.

Da una parte, si constatano un disallineamento e una mancanza di proporzionalità, con riferimento alla qualità delle banche e, in modo particolare, delle banche popolari. Dall'altra, abbiamo sentito pronunciare dai rappresentanti di Fitch Ratings, nell'audizione di ieri, le seguenti affermazioni: ci sono stati effetti di tracimazione sull'economia a seguito dei problemi delle banche, con ripercussioni sull'uomo della strada; si riteneva, a torto, di vivere nell'età dell'oro; si pensava, a torto, di aver bloccato l'inflazione; le banche credevano di aver raggiunto l'ultima frontiera, ma la crisi dei mutui *sub-prime* ha rivelato che il re era nudo.

Personalmente, ho cognizione dell'operatività della Banca Popolare di Verona e riscontro quanto sia ancora effettivo il sostegno che essa fornisce alle famiglie e alle piccole e medie imprese.

La domanda è: cosa bisogna fare?

Basilea 3 impone la patrimonializzazione, senza tenere conto che, per le banche popolari, sarebbe necessario impostare un discorso distinto da quello di carattere generale. È stato giustamente rilevato come ciò produca una perdita di redditività.

Una differenza fondamentale, senz'ombra di dubbio, è il maggiore assorbimento dei nostri mutui alle famiglie, che rende tutto più difficile. Come si dovrebbe operare? Quali azioni si potrebbero intraprendere, con riferimento a Basilea 3, compatibili con l'attuale contesto? È indubbio che la situazione di difficoltà è molto avvertita: da un lato, abbiamo le imposizioni; dall'altro, ci sono le esigenze giustamente poste in risalto stamani.

MAURIZIO FUGATTI. Ringrazio il presidente Fratta Pisani.

Alle agenzie di *rating* che abbiamo ascoltato in audizione nei giorni scorsi abbiamo posto un preciso quesito, al quale esse hanno fornito una risposta che ci ha alquanto preoccupato. In particolare, abbiamo rivolto la seguente domanda: se le nostre banche riuscissero a rispettare tutte i requisiti di patrimonializzazione imposti da Basilea 3 e dall'EBA, ci sarebbe la certezza di un ritorno ai livelli di erogazione del credito precedenti alla crisi? La risposta dei nostri ospiti è stata negativa. Vorremmo conoscere, al riguardo, anche il vostro punto di vista.

La seconda domanda riguarda il rischio, ormai attuale, che, di fronte alla crisi finanziaria ed economica, i nostri istituti di credito possano diventare oggetto di scalate straniere a prezzi abbordabili. Vorremmo sapere se riteniate utile un intervento legislativo per cercare di evitare un acquisto a costi ridotti in un momento così difficile. Mi riferisco all'eventualità di adottare una norma non contro la concorrenza, ma contro l'acquisto a prezzi stracciati.

MARCO CAUSI. Ringrazio per l'esposizione il presidente Fratta Pasini, al quale desidero rivolgere due domande: una di tipo politico e una attinente a una questione di fondo.

Voi avete partecipato, tramite la vostra associazione europea, al processo di consultazione e di negoziazione che ha preceduto la formulazione delle proposte di direttiva e di regolamento e le decisioni del Consiglio europeo. Trovandoci, ora, nella fase ascendente del processo di attuazione delle predette proposte, in base alla conoscenza che avete della discussione e degli equilibri di forza esistenti nel contesto europeo, ritenete che l'eventuale richiesta, da parte del Parlamento italiano, di escludere da Basilea 3 gli operatori bancari assimilabili a quelli già esclusi negli Stati Uniti sarebbe politicamente praticabile, o questo primo aspetto critico, da voi segnalato, è da considerare ormai immodificabile?

Le banche popolari rappresentano un segmento molto importante dei rapporti tra sistema bancario e imprese in Italia, nonché un modello di valutazione del rischio di impresa del tutto diverso e tipico rispetto a quelli che si sono imposti nella discussione internazionale.

Avete perfettamente ragione, quindi, e avete tutta la nostra simpatia, quando lamentate che i modelli di valutazione del rischio provenienti dal contesto internazionale sono assai difformi dalle pratiche che può generare il rapporto tra imprese e banca di tipo locale e di prossimità.

La domanda che vi pongo è la seguente: siamo in grado, come cultura professionale italiana, di tirar fuori i punti di forza dei vostri modelli di valutazione del rischio e di renderli oggettivabili, quantificabili e descrivibili, in modo da trasformarli in modelli alternativi a quelli dominanti, oppure ritenete che gli elementi informali, e quindi non quantificabili, del modello tradizionale e locale di valutazione del rischio non lo permettano?

Ci siamo sempre chiesti se sia possibile proporre qualcosa che sia tanto rappresentativo della nostra realtà e delle vostre esperienze storiche e territoriali quanto opponibile, in termini professionali e quantitativi, ai modelli dominanti, oppure se questo esercizio sia infruttuoso, perché nei vostri modelli valutativi prevalgono gli elementi informali di conoscenza tra le banche e le imprese.

ALBERTO FLUVI. Vorrei, prima di tutto, ringraziare il presidente Fratta Pasini per quanto ci ha esposto. Dopo di che invito i colleghi a leggere la documentazione che ci è stata consegnata. Credo di interpretare il sentimento di tutti affermando che i dati concernenti impieghi vivi, raccolta e nuovi finanziamenti alle PMI dimostrano quanto le banche popolari siano positivamente radicate nel nostro Paese.

Ciò premesso, credo che un problema comune a tutti gli accordi di Basilea sia quello dell'uniformità di applicazione. Negli Stati Uniti, per esempio, non è ancora stato recepito appieno Basilea 1, che riguarda, in quel Paese, soltanto alcune grandi banche, mentre in Europa si applica a tutte.

Nella relazione segnalate il problema determinato dall'adozione dei criteri di Basilea 3 attraverso un regolamento e non attraverso una direttiva. Il regolamento si applica in maniera diretta a tutti i Paesi membri dell'Unione, mentre la direttiva lascia un certo margine operativo, all'atto del recepimento, agli organi legislativi nazionali.

Mi sembra che quanto lei diceva, presidente, a proposito dell'assorbimento di capitale da parte dei mutui alle famiglie fornisca una rappresentazione parziale della realtà. In proposito, ha fatto riferimento alla ricerca condotta da una primaria banca europea, la quale evidenzerebbe come l'assorbimento di capitale dei mutui sia molto più elevato per le banche italiane che per le nostre concorrenti francesi. Le posso dire che ciò accade anche negli altri settori, non soltanto in quello dei mutui.

Tenendo conto non tanto dei singoli Paesi, quanto dei modelli di banca commerciale, di investimento o cooperativa, non sarebbe preferibile un livellamento del campo di gioco, affinché le regole si applichino in maniera uniforme in tutti i Paesi dell'Unione? Per quanto riguarda, invece, la leva finanziaria, riscontro una contraddizione, in merito alla quale vorrei avere la sua opinione. Sia gli accordi di Basilea, sia l'esercizio dell'EBA pongono l'accento sui requisiti di capitale e mai sulla leva finanziaria. Eppure, sappiamo tutti che una delle cause primarie della crisi bancaria è stato l'eccesso di leva finanziaria.

L'EBA impone un incremento di capitale fin dai primi mesi dell'anno prossimo, in attesa di sapere se il Consiglio europeo modificherà le decisioni già adottate nell'autunno scorso. Insomma, si impone l'aumento di capitale, mentre sulla leva finanziaria non si interviene mai. Per meglio dire, Basilea 3 agisce anche sulla leva finanziaria, ma soltanto dal 2018, spostando molto in là nel tempo la trasformazione del *leverage ratio* in requisito minimo.

Inoltre, vorrei capire meglio - e chiedo maggiore attenzione anche da parte della Commissione - cosa significhi, per le banche cooperative, che presentano talune specificità (tra le quali, ad esempio, il voto capitaro), la conversione degli strumenti ibridi in capitale. Vorrei che ci fornisca un chiarimento, anche se il documento è, in proposito, sufficientemente chiaro.

Infine, una domanda di attualità. Recentemente, come tutti sappiamo, la Banca centrale europea ha inaugurato il sistema delle aste illimitate all'1 per cento. Ne è stata fatta una il mese scorso, e un'altra ci sarà il mese prossimo. Da quanto abbiamo letto, il mercato interbancario, nonostante questa iniezione di liquidità, non si è mosso. Anzi, i depositi presso la Banca centrale sono a livelli molto alti, anche se la remunerazione dei capitali depositati è assai bassa. Ci farebbe capire perché succede questo?

ANTONIO PEPE. Innanzitutto, ringrazio il presidente Fratta Pasini per la relazione, molto completa, che ci ha consegnato. Ritengo che le banche popolari e cooperative svolgano un ruolo essenziale nel sistema bancario italiano, specialmente nei piccoli comuni, dove si instaura un contatto stretto e diretto tra banca e cittadini. Lo ringrazio, quindi, per essere qui oggi e anche per il ruolo che le banche popolari svolgono.

Le regole dettate da Basilea 3 e dall'EBA penalizzano le banche italiane rispetto a quelle francesi e tedesche. Come giustamente ci ha ricordato, presidente, le *community bank* sono state escluse, negli USA, dall'ambito di applicazione di Basilea 2, e quasi certamente la stessa cosa accadrà per quanto riguarda Basilea 3.

Nel dettare le nuove regole, non si è tenuto conto del pluralismo che caratterizza il sistema bancario italiano.

Voi avete senz'altro partecipato alla fase preliminare di consultazione. Con quali alleanze? Siete riusciti a fare cartello con le banche popolari europee? Come mai le norme sono più penalizzanti per le banche popolari italiane rispetto a quelle francesi o spagnole? E come mai, infine, negli Stati Uniti, le *community bank* sono riuscite a sottrarsi alle regole di Basilea, al contrario delle banche europee?

FRANCESCO BARBATO. Ringrazio per l'audizione, anche a nome del gruppo parlamentare Italia dei Valori, i rappresentanti dell'Associazione nazionale fra le banche popolari.

La domanda che intendo porre è molto semplice. Stiamo vivendo una crisi economica che deriva da una crisi finanziaria, determinata dal mondo bancario. Purtroppo, i costi della crisi se li sono accollati gli Stati, intervenuti per fare in modo che le banche non fallissero. Questa operazione è

ricaduta, a cascata - ed è questo l'aspetto che più infastidisce noi di Italia dei Valori -, sui cittadini e sui consumatori. Nell'atavico scontro tra Davide e Golia, sicuramente le banche rappresentano Golia e i cittadini Davide, e noi stiamo dalla parte di Davide.

Noi riteniamo che le regole più rigide imposte da Basilea 3, nonché l'ulteriore capitalizzazione richiesta al sistema bancario in via eccezionale e temporanea, pari al 31,25 per cento di quella ordinariamente stabilita, costituiscano una forma di tutela soprattutto per i cittadini, onde evitare che, come al solito, siano loro a pagare per gli errori altrui. In questo modo, non si ripeterà, domani, una situazione in stile Lehman Brothers.

Soddisfare i nuovi requisiti patrimoniali significa, per il sistema bancario, sopportare qualche sacrificio in più, ma significa anche evitare *dejà vu* che, alla fine, si scaricherebbero sui cittadini.

PRESIDENTE. Do la parola all'avvocato Carlo Fratta Pasini per la replica.

CARLO FRATTA PASINI, *Presidente dell'Associazione nazionale fra le banche popolari*. Vi ringrazio per la vostra attenzione e per le vostre domande, alle quali tenterò di dare risposta. Esse costituiscono anche stimoli, per le nostre riflessioni come per il nostro operare quotidiano. L'onorevole Fogliardi ha sottolineato come i rappresentanti delle agenzie di *rating* e i rappresentanti delle banche popolari parlino lingue diverse. In questo momento, ahimè, i mercati ascoltano più le società di *rating* che i rappresentanti delle banche popolari.

Con una delle predette agenzie abbiamo avuto qualcosa da dire in seguito a un *downgrading* collettivo che ha riguardato diversi nostri istituti. Il concetto alla base del giudizio negativo che ci ha riguardato è che l'attività tradizionale che svolgiamo oggi è più difficile, perché il *funding* è diventato caro, perché assorbe molto capitale, per via delle regole vigenti, e perché è poco redditizia. Di conseguenza, il nostro modello sarebbe meno sostenibile di altri. Per questo hanno deciso di declassarci, rendendo ancora più faticoso effettuare la raccolta e collocare i nostri prodotti, peggiorando il corso delle nostre azioni, che nel caso delle banche popolari sono in misura preponderante in mano ai clienti, e aggravando il nostro lavoro quotidiano. Quando un nostro titolo va giù, non piange il sultano dell'Oman o il fondo sovrano di Dubai: in molti casi, ahimè, piangono i nostri migliori clienti, che hanno creduto nella banca.

All'origine della sofferenza degli istituti creditizi ci sono i mutui *sub-prime*, in precedenza evocati, i prodotti derivati, la crisi di Lehman Brothers e quant'altro, non certo le banche di tipo cooperativo e popolare, nessuna delle quali ha avuto bisogno di salvataggi, nemmeno in Inghilterra o altrove. I nostri modelli di *business* saranno anche antiquati, ma, se ricordate, nella prima fase della crisi, eravamo portati in palmo di mano da tutti e ricevevamo molti complimenti, perché non avevamo colpe.

In un primo momento, persino il mercato sembrava pretendere che le banche tornassero a fare le banche e smettessero di fare finanza. Lo additavano come rimedio necessario, del resto, anche le agenzie di *rating* e gli uomini di mercato.

Oggi il mercato chiede cose diverse: vuole redditività e finanza, non più l'attività tradizionale. Purtroppo, le regole pubbliche stanno assecondando, in qualche misura, questa tendenza. È la realtà. Le regole ci inducono a cercare di recuperare redditività sul fronte delle attività finanziarie - dove si può raggiungere l'obiettivo senza consumare capitale -, piuttosto che sugli impieghi per famiglie e imprese.

Sicuramente parliamo due lingue diverse, ma forse ha ragione il Governatore Draghi, quando afferma che dovremmo cominciare a fare a meno dei giudizi delle agenzie di *rating* e cercare di uscire dalla crisi con ricette pensate e portate avanti dal nostro livello, non da altri. Certamente le banche avranno molte colpe, ma mi pare che abbiano fallito anche le società di *rating*, le quali dovevano servire a evitare che il piccolo risparmiatore subisse perdite. Non mi risulta che il loro obiettivo sia quello di far guadagnare molti soldi ai grandi speculatori: eppure, ci stanno riuscendo! L'onorevole Fugatti ha chiesto se le banche ritorneranno a erogare credito ai livelli precedenti alla crisi. Si tratta di un tema sicuramente importante. Premesso che il settore sta subendo cambiamenti

che ritengo strutturali, dobbiamo immaginare un'industria bancaria con meno costi di quelli attuali e con meno redditività rispetto agli anni passati.

Influiscono sulla disponibilità di credito, oggi, molti fattori. Il primo è costituito dagli stringenti requisiti patrimoniali - li definirei, anzi, super-requisiti patrimoniali -, richiesti nell'epicentro della crisi. Un altro consiste nel fatto che, da quando è esplosa la crisi del debito sovrano, nessun emittente bancario italiano riesce più a rinnovare le proprie emissioni sul mercato internazionale. Ricordo che le nostre banche sono, in Europa, le meno dipendenti dal mercato dei capitali, perché fanno ancora molta raccolta tradizionale. Il risparmio che raccogliamo è quello del nostro Paese, e ci aiuta a essere resilienti nella crisi. È chiaro, però, che l'impossibilità di accedere al mercato internazionale e la concorrenza nella raccolta da parte dello Stato, costretto a pagare gli *spread* attuali, delineano una situazione di razionamento o, addirittura, di contrazione del credito, che finirà soltanto quando si risolverà la crisi del debito sovrano.

Probabilmente, torneremo a livelli diversi dal passato, perché oggi c'è minore propensione al rischio e all'utilizzo della leva finanziaria, sia nelle banche sia nei clienti. Se mi chiedete di sapere se si rivedranno ancora mutui al 100 per cento (o addirittura oltre), com'è successo nell'ultima fase espansiva, la risposta è negativa. Spero, anzi, che non li rivedremo mai più, perché si sono rivelati una sciocchezza. I requisiti di accesso al credito saranno quelli del passato un po' più remoto, anziché quelli del passato prossimo. Probabilmente, torneremo a quei tempi.

Per quanto attiene alle scalate, noi banche popolari teniamo ben stretto il nostro voto capitaro, che finora ci ha consentito di affrontare anche questi momenti complessi. Una norma anti-scalate può essere considerata, anche perché le regole sono tutte saltate.

Ricordo sempre l'acquisto, nel 1997, di una splendida banca italiana, il Credito bergamasco, di proprietà del Crédit Lyonnais, che era entrato in crisi. La Commissione europea, per consentire gli aiuti di Stato, aveva imposto alla Francia di vendere tutte le banche che il Crédit Lyonnais possedeva in Europa.

Oggi, invece, ING, ad esempio, dopo avere fatto ricorso a capitali statali per molti miliardi, viene a portarci via la raccolta con «Conto arancio» senza che nessuno faccia una piega. Le norme del Trattato non sono mutate, ma, evidentemente, le emergenze e le congiunture che stiamo attraversando inducono a interpretazioni molto più elastiche. Non credo che siano risolutive norme volte a disciplinare gli effetti di certe operazioni, ossia norme eccezionali anti-scalate: bisogna cercare di risolvere i problemi a monte.

L'onorevole Causi chiedeva un chiarimento a proposito dell'Associazione europea delle banche popolari. Le banche popolari e cooperative hanno un coordinamento europeo, di cui facciamo parte insieme alle banche di credito cooperativo. Uno dei vicepresidenti dell'Associazione è italiano.

Non ritengo possibile immaginare che le predette banche siano escluse da Basilea 3, perché il mondo delle banche cooperative è molto variegato. Essendoci diversi modelli di aggregazione, anche nella cooperazione esistono veri e propri giganti. Non ve ne sono nel nostro Paese, ma Crédit Agricole o Rabobank sono istituti *leader* nei rispettivi mercati. Immaginare che queste banche non siano soggette alle regole bancarie, per ragioni ontologiche, non mi sembra possibile.

Probabilmente, le regole dovrebbero tenere conto di alcuni fattori tipici del nostro modello, come avrò modo di precisare fra poco.

È stato anche chiesto se saremmo in grado di presentare un modello alternativo per il credito e per il calcolo dell'assorbimento di capitale da parte dell'attività creditizia. Io penso di no, perché ci vuole equilibrio. L'evoluzione della tecnica bancaria offre utili strumenti predittivi. Il *rating* interno è uno strumento utile, che aiuta a stabilire i prezzi e a erogare meglio il credito. La decisione, però, non deve essere delegata totalmente al sistema. Bisogna che gli uomini, soprattutto nelle banche locali, intervengano a correggere gli effetti. Credo che ciò sia importante.

Come dimostrano gli esempi che sono sotto gli occhi di tutti, la scelta di estremizzare l'approccio secondo il quale l'attività di credito non è un'attività di tipo sartoriale, che presuppone un rapporto diretto tra chi dà e chi prende, bensì un'attività da gestire all'ingrosso (alcune banche, anche in Italia, hanno collocato l'attività creditizia nel *risk management*), utilizzando *database* e applicando i criteri

del credito al consumo anche all'attività bancaria tradizionale, non è stata vincente dal punto di vista della qualità del credito. Bisogna fare credito nel vecchio modo, utilizzando però gli strumenti moderni, che, a mio avviso, possono essere di aiuto anche se si segue l'approccio tradizionale. I riferimenti fatti dall'onorevole Fluvi sono stati diversi. Per quanto riguarda il discorso dell'uniformità, ogni autorità di vigilanza pretende di applicare le stesse regole. Non essendo più permesso il «mercato delle regole», le regole tecniche sono concepite come uniformi. Tuttavia, le applicazioni sono divergenti. Anziché essere intuito o sussurrato nei corridoi, tale fenomeno dovrebbe essere reso trasparente: si dovrebbe fare un confronto, sul piano del *benchmarking*, tra le attività delle varie banche, per capire se l'approccio sia il medesimo. Come dicevo, abbiamo evidenza empirica del fatto che l'approccio non è il medesimo.

Quanto al livellamento del campo di gioco, se ritorniamo ai livelli grezzi del primo accordo di Basilea, la quantità di attivi e di capitale era fissata senza ponderazioni. Questa strada è stata percorsa, ma il problema è che a diversa ponderazione deve corrispondere un diverso rischio, equivalente e proporzionale, con relative possibilità di perdita.

Il tema più interessante è quello della leva finanziaria. Come dicevo, se Dexia e Lehman Brothers sono morte di leva finanziaria, diciamo così, e non di capitale, ci si poteva immaginare che l'EBA prendesse subito in considerazione anche la leva finanziaria. Non si offenderebbe il tecnico, e si farebbe un'operazione intelligente dal punto di vista politico, se i criteri di capitale potessero aumentare o diminuire in funzione del fatto che una banca abbia molta o poca leva, e attivi rappresentati da impieghi a sostegno dell'economia oppure da strumenti finanziari. Credo che si farebbe l'interesse di tutti.

Le evidenze dimostrano che chi fa banca in modo tradizionale può attraversare crisi legate al credito, ma non crea crisi sistemiche, come possono fare, invece, le banche che utilizzano una forte leva finanziaria. Stiamo comparando l'incidenza dei derivati di negoziazione sul totale dell'attivo. Ebbene, la media delle grandi banche europee è 14,4 per cento, mentre quella delle banche italiane è 2,9 per cento: soltanto un quinto della prima percentuale. Inoltre, la media delle attività di livello 3 è del 2,46 per cento, contro lo 0,4 per cento delle banche italiane, mentre il rapporto tra attivo ponderato e totale dell'attivo è, nelle banche italiane, intorno al 50 per cento. Sottolineo che, nelle banche popolari, la percentuale che esprime il rapporto da ultimo considerato è tra il 70 e l'80 per cento, con picchi dell'88 per cento: si tratta, in pratica, unicamente di impieghi a favore dell'economia. La media dei Paesi europei è del 33 per cento.

Sotto il profilo squisitamente tecnico, introdurre un meccanismo che moduli in maniera diversa i coefficienti di chi ha poca leva e tanti impieghi, o pensare a qualche correttivo specifico, in ragione del livello di leva finanziaria, troverebbe riscontro nella realtà. Dal punto di vista politico, simili operazioni renderebbero più sostenibile, in un momento di crisi, un modello bancario che fa da supporto all'economia e contribuisce ad assicurare la coesione sociale, a fronte dei comportamenti di che segno contrario da voi denunciati e dei tentativi di trasferire i costi della crisi sugli strati più deboli della società. Quanto alla conversione degli strumenti ibridi, abbiamo qualche difficoltà tecnica con i *contingent convertible bond* (cosiddetti *coco bond*), per via del voto capitaro e, soprattutto, dei limiti al possesso azionario. Ma si tratta di problemi applicativi più che ontologici. Per quanto riguarda le aste di rifinanziamento triennale della BCE, sono servite ad allentare un po' la concorrenza sui tassi e sulla raccolta. Il vero problema è che il sistema bancario fatica a trasferire al sistema economico questa liquidità disponibile, sapendo che dovrà fare fronte, con quelle risorse, alle scadenze non rinnovabili legate al mercato internazionale, il cui peso è valutabile intorno al 15-20 per cento della raccolta. Finché non ripartirà il mercato internazionale sarà molto difficile porre tali disponibilità a disposizione della clientela, ovvero delle altre banche, se non con l'*overnight* o altri strumenti tecnici che durano un battito di ciglia o poco più.

Le incertezze e i rischi inducono tutti a comportamenti molto prudenti, che non piacciono alle banche. Per quanto la liquidità fornita dalla BCE costi poco più dell'1 per cento, la remunerazione del deposito presso la medesima istituzione è dello 0,2 per cento. Dal punto di vista della redditività, non la si può certo definire un'operazione soddisfacente. Le banche vorrebbero fare

impieghi per l'economia, ma devono mantenere in equilibrio la liquidità. In questo momento, credo che questa sia la prima preoccupazione per qualunque banca in Europa.

A livello europeo abbiamo sempre cercato di trovare alleanze e di ragionare insieme agli altri, pur nella diversità. Le banche cooperative europee sono abbastanza diverse tra loro e sono soggette a normative specifiche, ma si stanno muovendo per tentare di far passare gli stessi concetti, riguardo al fatto che utilizziamo poca leva finanziaria, facciamo molti impieghi per l'economia e pochissima finanza. Vorremmo che questi elementi, questo modello di *business* e la qualità del nostro attivo fossero riconosciuti anche in sede di calcolo dei requisiti di capitalizzazione.

In un intervento sono stati evocati Davide e Golia, forse perché la liturgia odierna ci riporta a quell'episodio. L'onorevole Barbato affermava di stare dalla parte di Davide contro Golia, cioè contro le banche. Spero che a noi vada meglio che a Golia, il quale stramazza alla prima sassata e rimase alla mercé di Davide. Al di là del paragone, nessuna attività può essere gestita pensando di addossarne i rischi sui cittadini. Nessuno di noi vuole incentivare l'azzardo morale.

Ci era stato imposto di accumulare un *buffer* di capitale del 7 per cento entro il 2019. Entro la metà dell'anno prossimo tutto il sistema delle banche popolari sarà, anche singolarmente, ben al di sopra di quella percentuale, e come media siamo già ben oltre.

Il vero problema è costituito dal fatto che la Raccomandazione formale dell'EBA ci chiede, invece, di raggiungere una quota del 9 per cento, più le perdite sulle esposizioni sovrane, che, a seconda degli istituti, oscillano tra lo 0,5 per cento e oltre l'1 per cento. Questa è cosa ben diversa, e non necessaria, credo, per evitare l'azzardo morale, vale a dire il rischio che il conto sia presentato alla comunità. Secondo noi, si tratta di un'operazione prociclica, fermo restando che le banche porteranno comunque a termine il compito loro assegnato.

Mi sento, comunque, di assicurare la Commissione: la nostra idea non è certamente quella di scaricare i costi sui cittadini. Mi sia concessa, a tale proposito, qualche osservazione finale. Tutti sbagliano, anche gli uomini delle banche popolari, che sono molto legate ai cittadini: una sorta di impresa civica. Talvolta abbiamo costruito e siamo cresciute. Le nostre banche hanno guadagnato quote di mercato importanti: oltre un quarto del sistema bancario italiano è rappresentato, oggi, da banche popolari. Le crisi aziendali che si sono verificate le abbiamo affrontate all'interno del nostro sistema, con operazioni straordinarie, e le abbiamo sempre risolte. Non è nostra abitudine presentare il conto a nessuno. Anche se hanno qualche problema nel breve periodo, le predette operazioni sono state foriere di crescita ulteriore. Mi premeva ricordarlo.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti anche per la documentazione consegnata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).
Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,35.

ALLEGATO



Associazione Nazionale fra le Banche Popolari

Audizione sui contenuti delle proposte di Direttiva
e di Regolamento in tema di requisiti prudenziali per gli enti creditizi, in
discussione presso il Parlamento e il Consiglio dell'UE.

Camera dei Deputati
Commissione Finanze

Roma, 18 gennaio 2012

Introduzione

Il 20 luglio 2011 la Commissione Europea ha presentato al Parlamento e al Consiglio dell'UE una proposta di Direttiva e una proposta di Regolamento con l'obiettivo di adeguare la normativa comunitaria in materia di requisiti di capitale degli enti creditizi e delle imprese d'investimento ai contenuti del cosiddetto "accordo di Basilea 3", sottoscritto a dicembre 2010 dal Comitato dei Governatori delle banche centrali dei Paesi aderenti alla BRI.

Nell'ambito degli approfondimenti conoscitivi svolti dalla Commissione Finanze della Camera dei Deputati per valutare in concreto gli effetti delle nuove regole sulle prospettive dell'economia nazionale - tenuto conto della difficile fase congiunturale - l'Associazione Nazionale fra le Banche Popolari (in seguito Assopopolari) è stata invitata a fornire proprie valutazioni sui contenuti delle proposte in parola.

Ringrazio pertanto il Presidente e l'intera Commissione per averci dato l'opportunità di esprimere il punto di vista dell'Assopopolari su temi che riteniamo della massima importanza, non soltanto per le ricadute che i citati provvedimenti potranno avere sulla gestione degli istituti nostri associati, quanto soprattutto per gli effetti ipotizzabili sui mercati dei capitali e sull'erogazione del credito all'economia.

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 circa 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 e cioè porre nuovi argini contro l'eventualità di una nuova crisi dei mercati come quella verificatasi nel settembre 2008, non possiamo 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.

E' di tutta evidenza che una tale situazione penalizzerebbe in primo luogo i soggetti più fragili e anzitutto le piccole imprese che, oltre a rappresentare la clientela di riferimento delle banche della Categoria, costituiscono l'ossatura dell'intera economia nazionale. Le PMI, infatti, vedrebbero peggiorare le loro condizioni di accesso al credito in ragione del maggior costo dell'indebitamento, delle limitate garanzie da offrire e di una significativa carenza di mezzi propri la cui effettiva dimensione, peraltro, è di difficile

valutazione sulla base dei meri dati contabili a causa del tradizionale intreccio fra patrimonio aziendale e quello del titolare e della sua famiglia.

Assopopolari condivide nel complesso le valutazioni espresse dall'ABI e pertanto non si tornerà a ripetere quanto già sostanzialmente rappresentato a questa Commissione. Le nostre osservazioni sono riferite principalmente all'insufficiente considerazione delle peculiarità strutturali delle Banche Popolari e Cooperative nella disciplina europea sui requisiti di capitale e riguardano per lo più i contenuti del Regolamento, che definisce in dettaglio i requisiti prudenziali richiesti alle banche.

L'indicazione degli aspetti considerati critici riflette le valutazioni raccolte tra le Banche Popolari italiane a seguito di un'ampia consultazione. Attiriamo l'attenzione sul fatto che tali indicazioni sono largamente condivise in sede comunitaria con l'Associazione Europea delle Banche Cooperative (in seguito EACB), con cui l'Assopopolari è impegnata da tempo nel sollecitare possibili correzioni del nuovo schema regolamentare volte a salvaguardare il modello operativo delle banche del settore.

Valutazioni di ordine generale

Le nuove disposizioni continuano a essere ispirate da "gigantismo" regolatorio. Basti considerare il numero di pagine dei due documenti in parola, che vanno ad aggiungersi alla voluminosa normativa prudenziale già in essere. Ciò imporrà crescenti costi amministrativi anche a banche che per loro natura (ad es. perché di forma cooperativa o in quanto di piccola e media dimensione) sono estranee all'origine dell'instabilità finanziaria. È bene ricordare, infatti, che la fonte della crisi è stata la finanza speculativa, alimentata dalle banche d'investimento internazionali e consentita nelle circostanze storiche recenti dal lassismo nella supervisione da parte delle Autorità regolatorie anglo-sassoni.

Le banche al dettaglio in senso lato, e in particolare quelle di natura localistica, sono state mere acquirenti dei prodotti generati da tali intermediari, negoziabili sui mercati senza particolari obblighi o caveat posti dalle Autorità e la cui effettiva sostanza si è rivelata sfuggente ai più in ragione della complessità e dell'opacità di contenuti.

In ottica generale sussistono due aspetti della riforma che intendiamo rilevare criticamente e sui quali l'Assopopolari e l'EACB hanno già manifestato il loro dissenso presso le istituzioni europee. Il primo riguarda la scelta di assoggettare i principali contenuti della proposta di revisione ad un Regolamento, che come tale ha efficacia normativa immediata in ciascuno degli Stati membri, senza quindi necessità di una legge di recepimento nell'ordinamento nazionale. Ciò risponde all'esigenza di vincolare l'armonizzazione delle regole prudenziali in tutti i mercati U.E. (il c.d. 'single rulebook') al fine di evitare che regole e prassi di vigilanza diverse quanto a severità dei singoli Paesi possano ripercuotersi in modo sostanzialmente difforme sulle economie degli altri Paesi, contribuendo ad accentuare la crisi del sistema finanziario europeo.

Tale decisione, tuttavia, sottrae di fatto al Parlamento dei singoli Paesi UE la 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 sembra emergere 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.

Bisognerebbe, pertanto, che le diverse Autorità politico-istituzionali di ciascun Paese UE siano messe in grado di valutare al meglio le implicazioni di dette complesse disposizioni. In questo senso si può ipotizzare una norma in base alla quale l'EBA predisponga annualmente un rapporto sulla convergenza delle normative secondarie di vigilanza bancaria, evidenziando le difformità di maggior rilievo e indicando le azioni in corso per il loro superamento.

Il secondo aspetto rilevato criticamente, riguarda l'assenza di una qualche considerazione per il principio di proporzionalità, in forza del quale la regolamentazione prudenziale dei singoli Paesi riconosce da tempo la diversità degli intermediari creditizi in termini di dimensione, forma giuridica (banche commerciali, cooperative, ecc.), complessità operativa e propensione al rischio. Nella definizione della riforma, la Commissione Europea ha disatteso il principio di proporzionalità prescrivendo vincoli uguali per tutti, tanto per le banche propense al rischio, quelle cioè che hanno dato origine alla crisi, quanto per le banche retail, che come le Banche Popolari e Cooperative non hanno mai smesso di finanziare l'economia dei territori di riferimento.

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.

Valutazioni specifiche: le disposizioni sul Capitale

Conversione degli strumenti ibridi di capitale

Un aspetto problematico per le Banche Popolari e Cooperative è rappresentato dalle disposizioni secondo cui gli strumenti ibridi di capitale computabili nel Tier 1 e nel Tier 2 potranno essere obbligatoriamente convertiti in azioni ordinarie in caso di mancato rispetto dei requisiti patrimoniali e in situazioni di crisi aziendale. A tale proposito, sin dalla fase di consultazione di tale proposta, l'Assopopolari e l'EACB hanno espresso la

posizione che tali ulteriori requisiti debbano trovare applicazione con esclusivo riferimento alle banche cd. a rilevanza sistemica, in quanto gli stessi requisiti si inquadrano nell'ambito delle misure macroprudenziali volte a contenere il rischio sistemico.

La conversione obbligatoria, peraltro, può generare problemi in relazione ai limiti di possesso azionario per i soci delle banche cooperative. Una soluzione al riguardo può essere rappresentata dalla previsione di un periodo di transizione antecedente alla conversione, che consentirebbe alle banche di intervenire con provvedimenti alternativi (ad es.: aumenti di capitale). Altre soluzioni possono riferirsi a una deroga temporale ai limiti di possesso azionario, per cui a seguito della conversione obbligatoria le posizioni individuali eccedenti i limiti verrebbero assorbite nell'arco di un periodo definito.

Ponderazione del rischio dei prestiti alle PMI

L'introduzione del buffer ordinario di conservazione del capitale comporta un aumento dall'8% al 10,5% del requisito patrimoniale complessivo minimo a fini di Vigilanza. Si tratta di un aumento del 31,25% rispetto al livello attuale. L'incremento implicherà che, a parità di consistenza patrimoniale, una banca potrà concedere una minore entità di crediti, con un particolare riflesso negativo sull'operatività delle PMI. Per ovviare a tale pericolo, così rilevante per la realtà economica italiana, è auspicabile l'introduzione di un bilanciamento nel recepimento dei nuovi requisiti patrimoniali da applicare nel calcolo dei prestiti concessi alle PMI.

Tale soluzione – da noi fortemente sostenuta e anticipata da una proposta congiunta con ABI, Alleanza delle Cooperative e Confindustria - è tuttora sottoposta alla valutazione della Commissione. Determinerebbe un fattore di riequilibrio (moltiplicatore) pari al 76,19% del Risk Weighted Assets (RWA: attività ponderate per il rischio) associato alle PMI, che ricondurrebbe il fabbisogno di "copertura" patrimoniale per i crediti concessi alle PMI a seguito dell'introduzione dei nuovi requisiti, ad un livello equivalente a quello calcolato in base ai requisiti tuttora vigenti.

Provvedimenti EBA sul capitale degli istituti sistemici

In attuazione della decisione del Consiglio Europeo di fine ottobre scorso per un ulteriore rafforzamento patrimoniale tenuto conto dell'aggravarsi del rischio sistemico, l'8 dicembre u.s., l'EBA, l'Autorità europea sull'attività bancaria, ha pubblicato le cifre definitive relative alle esigenze di ricapitalizzazione dei primi 70 istituti europei considerati di rilevanza sistemica. Il fabbisogno di capitale per tutti gli istituti considerati ammonta a 114,7 miliardi di euro, mentre per le 5 banche italiane è pari a 15,4 miliardi (terzo fabbisogno dopo Grecia e Spagna).

Il provvedimento EBA s'inquadra tra le misure previste dall'accordo di Basilea 3 che assegna alle Autorità di vigilanza nazionali e sovranazionali la possibilità di aumentare temporaneamente il livello dei requisiti di capitale per far fronte a modifiche nell'intensità dei rischi, sistemici e/o settoriali, derivanti da sviluppi del mercato.

Le misure prevedono un aumento del Core Tier 1 Ratio dal 7% al 9% e nuovi criteri per il calcolo dei requisiti patrimoniali per cui la valutazione dei titoli del debito pubblico deve essere effettuata a prezzi di mercato, superando le disposizioni precedenti che prevedevano la contabilizzazione dei titoli iscritti nel portafoglio bancario detenuto a scadenza, al valore di acquisto.

Tale ultimo provvedimento, in apparenza neutrale, presenta in realtà conseguenze fortemente negative per gli istituti italiani e per le banche di quei Paesi il cui debito sovrano è al momento sottoposto a forti tensioni speculative e pertanto soggetto a grande deprezzamento. Le banche italiane, evidentemente, sono esposte in misura rilevante sui titoli di stato nazionali mentre detengono una quantità limitata di titoli esteri; le banche tedesche e francesi, invece, potranno compensare le perdite sui titoli dei Paesi "periferici" con le "plusvalenze" potenziali dei titoli di debito del proprio Paese.

La misura si dimostra senz'altro dannosa nel fronteggiare la crisi del debito sovrano dei Paesi UE, impegno su cui le Autorità centrali europee si dichiarano fortemente investite, poiché, oltre a peggiorare le condizioni di negoziabilità dei titoli pubblici, penalizza economicamente e patrimonialmente gli intermediari nazionali, con il risultato di ridurre la loro capacità di finanziare l'economia reale, contribuendo così ad alimentare la crisi.

Lo stesso Draghi, presidente della BCE, ha recentemente criticato l'intervento dell'EBA sul capitale delle banche, affermando che "era giusto ma è stato deciso in un momento diverso dall'attuale" con riguardo al profilo dei prezzi dei titoli di Stato e delle condizioni economiche di contesto, determinando in tal modo effetti prociclici e ampliando le difficoltà degli istituti di credito.

Un aspetto paradossale di tale provvedimento è rappresentato dal fatto che il criterio di contabilizzazione ai valori di mercato non viene applicato ai titoli illiquidi (cd. titoli di 3° livello), tra i quali si annidano grandi quantità di veri e propri titoli "tossici".

Leverage ratio

Il rapporto di leva finanziaria, per come è tuttora ipotizzato, non appare neutrale rispetto ai diversi modelli operativi degli intermediari, risultando penalizzante per le banche dedite ad operazioni tradizionali. Può determinare, inoltre, effetti "perversi" rispetto a finalità prudenziali, addirittura incentivando la diversificazione delle attività verso operazioni a rischio più elevato (il rapporto non prevede la ponderazione delle attività rispetto al rischio). È auspicabile, pertanto, una profonda riconsiderazione su tale rapporto da parte delle istituzioni europee.

Valutazioni specifiche: le disposizioni sulla gestione della liquidità

Liquidity Coverage Ratio (LCR)

In considerazione del fatto che le regole di composizione del coefficiente introducono notevoli rigidità sulla gestione degli intermediari (vincoli alla trasformazione delle scadenze), è auspicabile un'ulteriore diversificazione delle forme di attività ammissibili

nel numeratore del LCR rispetto a quelle già approvate con l'introduzione delle attività di cd. "seconda linea". Tra le attività computabili sembra opportuno comprendere anche quelle ammesse al rifinanziamento presso le Banche Centrali, che presentano livelli di liquidabilità equiparabili a quelli di altre attività computabili. Qualitativamente l'ammissibilità dovrebbe includere solo i prestiti originati dalla banca stessa; quantitativamente, la percentuale di computabilità potrebbe non essere dissimile da quella riconosciuta alle attività di "seconda linea".

Per ciò che riguarda le passività computabili al denominatore del rapporto, riteniamo che la percentuale del 75% applicata ai depositi aziendali sia ingiustificata e risulti penalizzante per l'industria europea e in particolare per quella italiana con riferimento alla componente riferita alla piccola impresa. Proponiamo quindi che il coefficiente del 75% sia sostituito da un più ragionevole 50% per i depositi aziendali in genere e che i depositi delle piccole imprese (ovvero i depositi delle aziende il cui fatturato è inferiore a 10 milioni di Euro, in linea con la definizione IRB delle PMI e della raccomandazione 2003/361/CE) siano trattati come depositi al dettaglio.

Net Stable Funding Ratio (NSFR)

L'adozione di tale indicatore spingerà sempre più le banche a far corrispondere le scadenze delle loro attività di erogazione con quelle delle fonti di finanziamento. Ciò causerà una competizione serrata sui depositi qualificati come stabili, con una conseguente crescita dei prezzi. E' evidente che tali maggiori oneri si rifletteranno sul costo del credito con effetti importanti sul finanziamento alle imprese (in particolare alle PMI). Inoltre, già da ora, l'accesso delle banche al mercato del risparmio è condizionato da una serie di fattori esterni, soprattutto quando altri concorrenti, come i fondi pensione e le compagnie di assicurazione, hanno vantaggi e/o agevolazioni (fiscali) su tali mercati.

Le possibili ricadute di tali misure, rendono indispensabile un'attenta analisi degli effetti legati alla loro applicazione, non solo da parte delle autorità finanziarie e di vigilanza, ma anche - e soprattutto - da parte delle istituzioni politiche europee e nazionali, che dovranno essere ampiamente e costantemente informate sui risultati di tali valutazioni. Riteniamo essenziale, infatti, che il periodo di osservazione indicato dal Comitato di Basilea prima di dare concreta attuazione ai provvedimenti, venga fattivamente impiegato per eliminare e correggere effetti negativi e non previsti sui mercati finanziari, sull'erogazione del credito e sulle prospettive di crescita dell'intera economia in conseguenza dell'adozione congiunta dei nuovi standard.

Considerazioni conclusive

Mentre nei mesi successivi al sisma finanziario di settembre 2008, come hanno più volte sottolineato le 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. *[dati e grafici]*

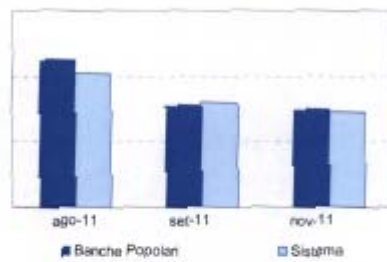
La risposta delle Autorità europee alla crisi, sebbene sotto la pressione dell'urgenza, avrebbe dovuto essere più rispettosa del pluralismo presente nel mercato bancario. Negli USA le *community banks* erano già escluse da Basilea 2 (peraltro mai pienamente applicata da quell'ordinamento) e quasi certamente 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.

In Italia si prospetta nei prossimi mesi l'acuirsi della fase recessiva dell'economia e crescono i timori di *credit crunch* che, pur fortemente paventato già nel 2009, non si è finora effettivamente manifestato. Ciò anche a seguito d'importanti iniziative da parte del MEF d'intesa con il mondo bancario e le rappresentanze delle imprese, come dimostrano le analisi della Banca d'Italia sugli andamenti del credito all'economia.

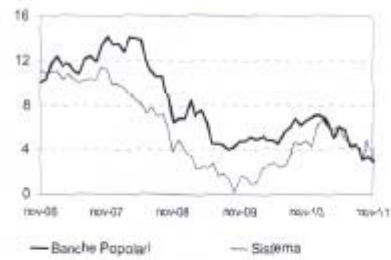
Le recenti misure adottate dall'attuale Governo, volte a rafforzare l'operatività del Fondo Centrale di Garanzia per i finanziamenti alle PMI, muovono nella giusta direzione; sarebbe comunque opportuno che l'intervento pubblico non trascuri di favorire la più efficiente allocazione del credito, distinguendo 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, il ruolo altamente critico assunto 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'innescava 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.

Impieghi vivi (crescita % annua)

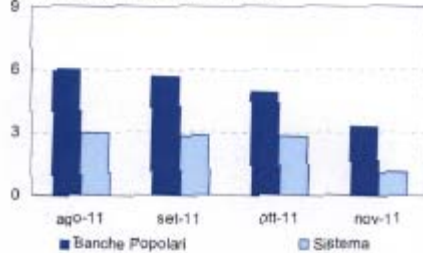


Impieghi vivi (crescita % annua)

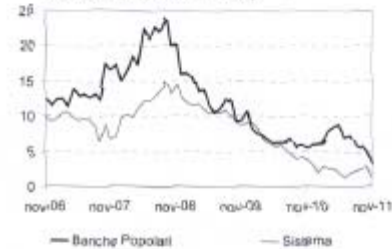


Nel mese di novembre, gli impieghi delle Banche Popolari sono saliti del 3%, un dato leggermente inferiore a quello dei mesi precedenti ma comprensibile nell'attuale contesto economico, e comunque superiore di un decimo di punto a quello del sistema.

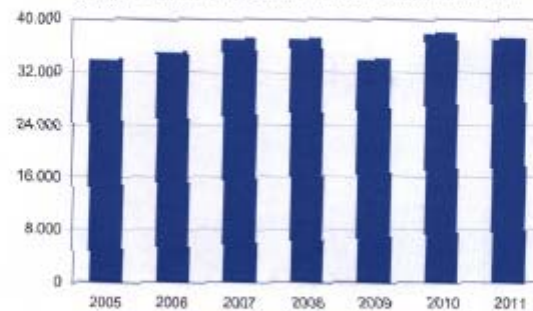
Raccolta (crescita % annua)



Raccolta (crescita % annua)



Nuovi finanziamenti a PMI, confronti annuali
(periodo di riferimento gennaio-novembre, milioni di euro)



Il flusso dei nuovi finanziamenti, erogati dalle Banche Popolari alle PMI nei primi undici mesi dell'anno, si mantiene su livelli stabili e in linea con quanto registrato negli anni precedenti, anche in quelli antecedenti alla crisi.

Audizione sui contenuti delle proposte di Direttiva e di Regolamento in tema di requisiti prudenziali per gli enti creditizi, in discussione presso il Parlamento e il Consiglio dell'UE.

Sintesi degli aspetti critici – C – e delle soluzioni proposte – P –

Critiche e proposte di ordine generale

- 1.C - *Scelta di assoggettare i principali contenuti della proposta di revisione ad un Regolamento, che come tale ha efficacia normativa immediata in ciascuno degli Stati membri.*
- 1.P - *Le Autorità politico-istituzionali di ciascun Paese UE dovrebbero essere costantemente informate e messe in grado di valutare al meglio le implicazioni congiunte delle disposizioni. E' ipotizzabile una norma in base alla quale l'EBA predisponga annualmente un rapporto sulla convergenza delle normative secondarie di vigilanza bancaria, evidenziando le difformità di rilievo e indicando le azioni in corso per il loro superamento.*
- 2.C - *Nella definizione della riforma, la Commissione Europea ha disatteso il principio di proporzionalità prescrivendo vincoli uguali per tutti.*
- 2.P - *Riconoscere le specificità legali, operative e organizzative delle banche, calibrando le misure di rafforzamento patrimoniale e della liquidità in ragione della dimensione, del modello di business e della propensione al rischio degli intermediari.*

Critiche e proposte specifiche: le disposizioni sul Capitale

Conversione degli strumenti ibridi di capitale

- 3.C - *Conversione obbligatoria degli strumenti ibridi di capitale computabili nel Tier 1 e nel Tier 2 in azioni ordinarie nel caso di mancato rispetto dei requisiti patrimoniali e in situazioni di crisi aziendale.*
- 3.P - *Applicazione della norma con esclusivo riferimento alle banche cd. a rilevanza sistemica, in quanto gli stessi requisiti si inquadrano nell'ambito delle misure macroprudenziali volte a contenere il rischio sistemico.*
- 4.C - *La conversione obbligatoria può generare problemi in relazione ai limiti di possesso azionario per i soci delle banche cooperative.*
- 4.P - *Previsione di un periodo di transizione prima della conversione, che consentirebbe alle banche di intervenire con provvedimenti alternativi o deroga temporale ai limiti di possesso azionario, per cui a seguito della conversione le posizioni individuali eccedenti i limiti verrebbero assorbite in un periodo definito.*

Ponderazione del rischio dei prestiti alle PMI

- 5.C - *L'introduzione del buffer ordinario di conservazione del capitale comporta un aumento del 31,25% rispetto al livello attuale con un verosimile impatto sulle capacità di ricorso all'indebitamento soprattutto per le PMI.*
- 5.P - *Introdurre un fattore di riequilibrio (moltiplicatore) pari al 76,19% del Risk Weighted Assets (attività ponderate per il rischio) associato alle PMI, che riconduca il fabbisogno di "copertura" patrimoniale per i crediti concessi alle PMI a seguito dell'introduzione dei nuovi requisiti, ad un livello equivalente a quello calcolato in base ai requisiti vigenti.*

Provvedimenti EBA sul capitale degli istituti sistemici

- 6.C - *Introduzione di misure temporanee che prevedono l'aumento del Core Tier 1 Ratio dal 7% al 9% e nuovi criteri per il calcolo dei requisiti patrimoniali per cui la valutazione dei titoli del debito pubblico deve essere effettuata a prezzi di mercato, invece che al valore di acquisto. Le misure peggiorano la negoziabilità dei titoli pubblici e penalizzano gli intermediari nazionali, contribuendo ad alimentare la crisi (effetto prociclico).*
- 6.P - *In ragioni delle diffuse critiche a tali misure, censurate anche da responsabili delle più importanti istituzioni finanziarie europee (Draghi, presidente della BCE) è ancora possibile che il Consiglio UE possa intervenire per modificare l'applicazione dei provvedimenti.*

Leverage ratio

- 7.C - *Il rapporto non prevede la ponderazione delle attività rispetto al rischio e quindi può risultare in contrasto rispetto a finalità prudenziali, addirittura incentivando la diversificazione delle attività verso operazioni a rischio più elevato.*
- 7.P - *Dato che la misura è soggetta a lungo periodo di grandfathering, è auspicabile una profonda riconsiderazione da parte delle istituzioni europee sull'applicazione del coefficiente, almeno nell'attuale formulazione.*

Critiche e proposte specifiche: le disposizioni sulla gestione della liquidità

Liquidity Coverage Ratio (LCR)

- 8.C - *Le regole di composizione del coefficiente introducono notevoli rigidità sulla gestione degli intermediari (vincoli alla trasformazione delle scadenze).*
- 8.P - *Ulteriore diversificazione delle forme di attività ammissibili nel numeratore del LCR rispetto a quelle già introdotte con le attività di cd. "seconda linea". Tra le attività computabili si dovrebbero comprendere anche quelle ammesse al rifinanziamento presso le Banche Centrali che presentano livelli di liquidabilità equiparabili a quelli di altre attività computabili.*
- 9.C - *Tra le passività computabili al denominatore del LCR, riteniamo che la percentuale del 75% applicata ai depositi aziendali sia ingiustificata e penalizzante per l'industria europea e in particolare per quella italiana con riferimento alla componente riferita alla piccola impresa.*
- 9.P - *Percentuale del 50% applicata ai depositi aziendali in genere e depositi delle piccole imprese (aziende il cui fatturato è inferiore a 10 milioni di Euro, in linea con la definizione IRB delle PMI) trattati come depositi al dettaglio.*

Net Stable Funding Ratio (NSFR)

- 10.C - *L'adozione dell'indicatore causerà una competizione serrata sui depositi qualificati come stabili, con una conseguente crescita dei prezzi.*
- 10.P - *Le possibili ricadute dovute all'applicazione congiunta di tali misure sono difficilmente ipotizzabili. E' indispensabile un'attenta analisi degli effetti legati alla loro progressiva applicazione soprattutto da parte delle istituzioni politiche europee e nazionali. Il periodo di osservazione previsto prima di dare concreta attuazione ai provvedimenti, deve essere fattivamente impiegato per evitare effetti negativi e non previsti sui mercati finanziari, sull'erogazione del credito e sulle prospettive di crescita dell'intera economia.*