

CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione Politiche dell'Unione Europea

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al
Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al
Comitato delle regioni
“Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati”
(COM(2022)518 final)**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI
Dott. Giovanni Sabatini

16 marzo 2023

Illustre Presidente, Onorevoli componenti della Commissione, vorrei innanzitutto ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del Presidente Antonio Patuelli, per l'opportunità di illustrare il nostro punto di vista sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati (COM(2022)518 final)* (d'ora in avanti, la Comunicazione).

La Comunicazione riafferma il principio del primato del diritto dell'UE, il che significa che tutte le disposizioni del diritto euro-unitario dovrebbero avere lo stesso significato ed essere applicate allo stesso modo in tutti gli Stati membri, e che cittadini ed imprese possano contare sul fatto che le norme dell'UE siano attuato o recepite nel diritto nazionale in modo rapido e corretto, e che siano pienamente applicate dagli Stati membri.

Tale condivisibile obiettivo – istituzionalmente proprio della Commissione europea, dei Governi, delle Autorità di vigilanza e regolamentazione di ciascuno Stato membro, oltretutto dagli organi giurisdizionali – è di particolare rilievo per il mondo bancario che con il progetto di Unione Bancaria rappresenta una delle forme più avanzate di integrazione europea.

In tale contesto, l'Associazione Bancaria ritiene quindi estremamente importante l'occasione offerta dalla Commissione Politiche UE della

Camera dei Deputati per svolgere alcune riflessioni di carattere generale sulla Comunicazione e illustrare più in dettaglio le proprie considerazioni sulla Proposta di Direttiva sulla efficienza energetica degli edifici (EPBD).

Considerazioni di carattere generale

L'ABI ritiene che la "qualità" della normazione e in particolare la certezza del diritto a livello europeo e nazionale rappresentino un elemento fondamentale per rendere l'economia competitiva, favorire gli investimenti e l'occupazione e consentire alle banche di svolgere appieno il loro ruolo a supporto delle imprese e delle famiglie.

Alla luce del complesso contesto macroeconomico e geopolitico, è fondamentale il ruolo delle banche, per rafforzare la crescita e al contempo per sostenere famiglie e imprese nell'affrontare l'incertezza attuale e le sfide poste, per il prossimo futuro, dalla digitalizzazione e dalla transizione ecologica.

Le banche, nell'assumere responsabilmente tale ruolo – come dimostrato nei momenti più critici della crisi pandemica – rilevano tuttavia che, per poter offrire il massimo supporto all'economia reale, è essenziale che il quadro regolamentare e di vigilanza bancaria sia coerente con tale finalità e non contenga elementi di "pro-ciclicità".

Un esempio emblematico al riguardo è il rigido automatismo presente nella definizione di *default* declinata dall'Autorità Bancaria Europea (EBA) rispetto alla rinegoziazione dei crediti, in contrasto con la necessità che, invece, il quadro regolamentare permetta di agevolare, ove necessario, la tempestiva rinegoziazione dei debiti al fine di evitare

l'aggravamento delle crisi di impresa ove queste abbiano una natura temporanea.

Proprio questo esempio evidenzia come la regolamentazione applicabile alle banche assuma connotati di particolare complessità, atteso che siamo in presenza di un quadro di regole fortemente derivante dalla normazione comunitaria, che si reggono su un sistema normativo multilivello delle fonti del diritto.

In particolare, in ambito bancario la disciplina di rango sovranazionale si applica unitamente a quella nazionale di recepimento di direttive, con l'ulteriore complessità del ruolo giocato dalle comunicazioni, risposte a domande e altri provvedimenti non aventi carattere formalmente vincolante (c.d. *soft law*), che rappresentano strumenti abitualmente utilizzati dalle Autorità di regolazione, europee e nazionali. Occorre sottolineare come non sempre vi sia una perfetta coerenza, anche temporale, tra i differenti livelli normativi creando incertezze interpretative e rendendo più difficoltosa e complessa la conformità al quadro normativo da parte degli operatori.

A ormai quasi dieci anni dall'avvio del Meccanismo Unico di Vigilanza, operativo dal 4 novembre 2014, per le banche stabilite nell'Unione Europea permangono ancora i limiti derivanti da ordinamenti ancora in gran parte nazionali o oggetto di armonizzazione minima in ambito UE con costi rilevanti causati proprio da una applicazione non corretta o incompleta delle norme, come evidenziato dalla Comunicazione della Commissione Europea.

Occorre, quindi, nel perseguire congiuntamente gli obiettivi di stabilità e di crescita, intensificare gli sforzi per pervenire ad una cornice normativa completa, chiara e uniforme in ambito europeo, presupposto

di un settore bancario realmente integrato. L'obiettivo a cui tendere dovrebbe essere quello di far sì che all'interno dell'Unione bancaria le banche possano operare come in una unica giurisdizione nazionale.

Gli accadimenti di questi giorni forniscono una chiara indicazione dell'importanza di regole chiare, correttamente applicate, accompagnate da un'adeguata supervisione.

È un processo che ha già avuto luogo nei singoli Paesi – in Italia negli anni Novanta del secolo scorso, con l'adozione dei Testi unici bancario e della finanza – e che si auspica possa aver luogo anche in Europa, per eliminare la possibilità di arbitraggi regolamentari e interpretazioni nazionali divergenti, in grado di incidere sulla parità concorrenziale e sull'integrazione dei mercati nazionali.

È un percorso difficile, ostacolato dalle grandi differenze dei sistemi giuridici dei singoli Paesi, ma il raggiungimento dell'obiettivo è fondamentale per il pieno successo dell'Unione bancaria. Va perseguita con convinzione l'adozione di un Testo unico bancario europeo, un insieme cioè di regole uniformi che consenta a tutti gli operatori di confrontarsi, a parità di condizioni, su un campo da gioco livellato.

Nell'esercizio degli specifici compiti di vigilanza prudenziale e per garantire livelli elevati di vigilanza, la BCE *“applica tutto il pertinente diritto dell'Unione e, se tale diritto dell'Unione è composto da direttive, la legislazione nazionale di recepimento di tali direttive”*.

La maggiore armonizzazione della normativa nazionale a quella di matrice europea dalla quale discende, contribuirebbe a evitare o quantomeno ridurre i casi di introduzione o mantenimento di livelli di

regolazione diversi da quelli minimi richiesti dalle direttive europee ¹ (cd “gold plating”).

All’armonizzazione dei precetti dovrebbe accompagnarsi l’armonizzazione delle sanzioni: soprattutto in materia economica e finanziaria ancora si assiste ad un’ampia divaricazione tra le risposte sanzionatorie a livello nazionale.

Infine, un quadro di regole effettivamente armonizzato, chiaro e ben definito, è anche in grado di circoscrivere adeguatamente i casi in cui viene rimesso alla giurisprudenza il compito di “adeguare” le regole al contesto normativo di riferimento o di colmare le lacune legislative, con evidenti ripercussioni sulle necessarie condizioni di certezza legale e operativa, nonché di prevedibilità delle decisioni future.

¹ A mero titolo esemplificativo, costituisce *goldplating* l’attuale regime nazionale della **responsabilità da prospetto**, ove è presente la presunzione di responsabilità del responsabile del collocamento, prevista dall’art 94, comma settimo, del Testo Unico della Finanza. La previsione nazionale estende, infatti, il regime di responsabilità da prospetto, previsto dalla normativa europea, anche al “responsabile del collocamento”, prevedendo altresì una presunzione di responsabilità a carico allo stesso che non trova alcun riscontro nel Regolamento Europeo in tema di Prospetto. Secondo la normativa europea, responsabile del prospetto è l’autore dello stesso (o comunque almeno di singole parti) e, quindi, in genere l’emittente e non un soggetto terzo, quale il responsabile del collocamento. La previsione di una presunzione di responsabilità del responsabile del collocamento non sembra peraltro tutelare maggiormente gli investitori, posto che il responsabile del collocamento non può assicurare l’affidabilità di informazioni contenute nel prospetto di competenza di terzi (es. emittente, offerente, garante) su cui lo stesso può svolgere solo un’attività di diligenza (tramite, ad esempio, interviste al management o verifiche con il supporto di esperti legali, contabili, ecc.).

Altro esempio di *goldplating* è la previsione, contenuta nel codice della Crisi di impresa e dell’insolvenza (CCII), secondo la quale le banche, nel momento in cui comunicano al cliente variazioni o revisioni o revoche degli affidamenti, ne danno notizia anche agli organi di controllo societari, se esistenti. Siffatto **obbligo di comunicazione all’organo di controllo dell’impresa** non è previsto nella Direttiva 2019/1023 sui quadri di ristrutturazione preventiva che il CCII recepisce. Ciò trova conferma analizzando il recepimento negli altri Paesi UE della direttiva, da cui risulta che i Paesi che hanno recepito l’art. 3 della Direttiva (sui sistemi di allerta precoce) o la cui normativa nazionale si ritiene già conforme a tale norma non hanno previsto meccanismi di segnalazione/comunicazione/allerta a carico delle banche verso i debitori.

La Comunicazione si sofferma altresì sull'importanza che l'iter di definizione della Legislazione dell'Unione passi attraverso procedure che prevedano il coinvolgimento dei portatori di interessi pubblici e privati – anche con specifiche consultazioni pubbliche - e un'attenta valutazione degli impatti ambientali, sociali ed economici che le diverse normative possono determinare² (analisi di impatto e analisi costi/benefici).

Queste “buone prassi” sono assolutamente condivisibili e dovrebbero essere adottate scrupolosamente, in particolare, nel processo di perfezionamento di Direttive e Regolamenti che, più di altre, possono produrre effetti significativi e non omogenei sul tessuto imprenditoriale e sociale dei singoli Stati Membri. Questo è ad esempio il caso della Direttiva sulla riqualificazione energetica degli immobili (Energy Performance of Buildings Directive – EPBD), attualmente in corso di negoziazione tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo.

Considerazioni sulla Direttiva sulla riqualificazione energetica degli immobili (EPBD)

Con la proposta di Direttiva sulla prestazione energetica degli immobili (EPBD), adottata il 15 dicembre 2022, la Commissione Europea intende perseguire l'obiettivo di ridurre la povertà energetica, diminuire la dipendenza dell'UE dai combustibili fossili e contribuire a raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE³, attraverso un percorso di efficientamento della performance energetica degli immobili in Europa, che dovrebbe

² Paragrafo II: “Sfruttare i vantaggi del Diritto dell'UE”, pag.2.

³ Cfr. l'“European Green Deal” pubblicato l'11 dicembre 2019, che ha tra i suoi obiettivi quello di fare dell'Europa il primo continente al mondo ad impatto climatico zero entro il 2050 e che focalizza l'attenzione sulla rilevanza della riqualificazione energetica degli immobili per il perseguimento di questi obiettivi.

portare ad edifici residenziali ad emissioni zero nel 2050 e una classe energetica almeno “F” a partire dal 2030 e “E” a partire dal 2033.

Per gli immobili non residenziali i menzionati obiettivi di classificazione energetica dovrebbero essere raggiunti anche in anticipo, rispettivamente nel 2027 e nel 2030.

Al riguardo, si sottolinea che questi obiettivi - ancorché astrattamente condivisibili – per il nostro Paese sarebbero difficilmente raggiungibili nei tempi previsti dalla Direttiva, anche considerato il livello di partenza (in termini di efficienza energetica degli immobili) più basso rispetto ad altri Paesi europei con condizioni climatiche più estreme.

In Italia, per raggiungere almeno l’obiettivo intermedio della classe energetica F nel comparto residenziale, andrebbe ristrutturato il 60% del patrimonio immobiliare⁴ (circa 8 milioni di edifici).

L’entità degli investimenti da realizzare avrebbe impatti molto rilevanti, in particolare sui proprietari meno abbienti

Anche immaginando interventi di sostegno pubblico, non tutti i proprietari di casa avrebbero le disponibilità finanziarie o sarebbero in grado di contrarre mutui (o ulteriori finanziamenti) per interventi di ristrutturazione energetica.

D’altra parte, anche le banche potrebbero avere difficoltà a erogare finanziamenti ipotecari a soggetti con più basso “merito creditizio”, posto che il processo di finanziamento deve basarsi necessariamente su una solida valutazione del merito di credito, ai sensi di quanto è previsto dalla disciplina di vigilanza bancaria, nonché dalla Direttiva sul

⁴ Fonte: Rapporto Annuale Efficienza Energetica 2021- ENEA.

credito immobiliare ai consumatori (Mortgage Credit Directive), per evitare fenomeni di sovraindebitamento (cosiddetto principio del “credito responsabile”).

Per questa fascia di popolazione dovrebbe dunque intervenire lo Stato con oneri rilevanti per la finanza pubblica in un arco temporale molto ristretto.

Inoltre, non tutti gli immobili – ancorché oggetto di riqualificazione – potrebbero raggiungere gli obiettivi di performance energetica imposti dalla EPDB per via delle loro caratteristiche e del grado di vetustà.

L’enfasi sulla riqualificazione energetica potrebbe portare a trascurare la più immediata esigenza di ristrutturazione per la messa in sicurezza del patrimonio immobiliare del Paese rispetto al rischio di calamità naturali (tra cui in particolare il rischio sismico).

C’è dunque la fondata preoccupazione che l’adozione dell’EPBD, nella formulazione attualmente in discussione:

- (i) non consenta al nostro Paese di raggiungere gli obiettivi di performance energetica degli immobili con la tempistica – molto stringente – da essa prevista e
- (ii) rischi di produrre una riduzione del valore di mercato degli edifici - che come detto per il 60% presentano classi energetiche più basse - con impatti rilevanti sulla ricchezza delle famiglie italiane che per il 60% è rappresentata da immobili residenziali⁵.

⁵ Cfr. intervento di Salvatore Rossi (Banca d’Italia) alla conferenza di apertura del Real Estate Innovation LAB – 19 gennaio 2019.

Ciò impatta direttamente e indirettamente anche sul mondo bancario.

Direttamente, in quanto tale situazione potrebbe comportare una svalutazione delle garanzie acquisite dalle banche per la concessione dei mutui ipotecari; indirettamente, in quanto minore ricchezza significa anche minore possibilità di accesso al credito per imprese e famiglie, con conseguenti minori possibilità di crescita dell'economia.

È quindi necessario che nell'iter di definizione della Direttiva Europea sulla riqualificazione energetica degli immobili, siano introdotti elementi di maggiore proporzionalità e "flessibilità" che consentano:

(i) a ciascuno Stato Membro di definire una propria "traiettoria" per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione del proprio patrimonio immobiliare entro il 2050, senza livelli minimi di classe energetiche a specifiche date intermedie. I programmi di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare dovrebbero inoltre essere accompagnati da una coerente politica di incentivazione pubblica, sostenuta anche da risorse europee.

(ii) di derogare agli obblighi di riqualificazione che non siano economicamente sostenibili per i proprietari degli immobili ovvero non comportino una significativa diminuzione dell'emissione complessiva di gas serra, tenuto conto della vetustà e/o delle caratteristiche dell'edificio.

Per quanto di più immediato interesse del mondo bancario, occorre anche modificare le disposizioni relative al "portafoglio ipotecario" delle banche, che prevedono che queste debbano migliorare le prestazioni energetiche degli immobili posti a garanzia dei propri portafogli di mutui.

Infatti, esse presuppongono che le banche debbano migliorare l'efficienza energetica di questi immobili, ancorché non ne siano proprietarie e, quindi, non siano in grado di realizzare o imporre gli interventi di riqualificazione energetica.

In mancanza di modifiche sostanziali, le banche sarebbero necessariamente obbligate – nell'impossibilità di migliorare la qualità degli immobili già assunti in garanzia - a orientare le proprie scelte di finanziamento verso immobili che hanno migliori performance energetiche, riducendo le possibilità di accesso al credito per l'acquisto/riqualificazione degli immobili di minore qualità.

Appare invece utile la previsione della Direttiva che consente anche alle banche l'accesso ai database pubblici sugli Attestati di Prestazione Energetica (APE) degli edifici.

Ciò consentirebbe alle banche di:

- utilizzare le informazioni sugli APE all'interno del processo di valutazione della rischiosità/fattibilità dell'affidamento/investimento;
- stimare in modo più corretto il valore di mercato degli edifici, soprattutto in relazione a interventi di riqualificazione energetica. Una più precisa stima del contributo della performance energetica all'incremento del valore di mercato degli immobili potrebbe favorire una maggiore consapevolezza dell'importanza degli interventi di riqualificazione energetica, stimolando la domanda degli stessi;
- favorire lo sviluppo del mercato dei "mutui verdi" - ossia i finanziamenti finalizzati all'acquisto di abitazioni con elevate prestazioni energetiche o alla riqualificazione energetica degli

immobili di proprietà - attraverso la classificazione del finanziamento tra gli attivi green secondo la regolamentazione europea e l'eventuale applicazione dei possibili benefici previsti dalle politiche aziendali per questa tipologia di crediti;

Nelle more dell'emanazione della EPBD, si auspica peraltro un urgente intervento di modifica all'art.6, comma 12 bis, del Dlgs. n. 192 del 19 agosto 2005 per consentire alle banche e agli intermediari finanziari di accedere al database SIAPE dell'ENEA al fine di acquisire informazioni, in maniera automatizzata, sul grado di performance energetica degli immobili a garanzia dei finanziamenti, non solo in fase di erogazione (nell'ambito della quale l'APE viene già acquisito) ma anche in relazione a eventuali successivi interventi di riqualificazione energetica (nell'ottica di classificare gli immobili a garanzia del portafoglio finanziamenti con la corretta classe energetica di appartenenza).

Infine, si segnala l'urgenza di intervenire per gestire le gravi difficoltà che si stanno sperimentando in tema applicazione delle attuali normative in tema bonus edilizi e di cui abbiamo parlato in Commissione Finanze e Tesoro del Senato nell'Audizione del 14 febbraio scorso relativamente alla "Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta", a cui rinviamo per contenuti e proposte.