

ABI Associazione
Bancaria
Italiana

**LE BANCHE, MOTORI DELLA
COMPETITIVITÀ EUROPEA**

EUROPA

Le banche, motori della competitività europea

La legislatura europea che si sta concludendo è stata una delle più difficili tra quelle affrontate dall'UE nel corso della sua storia. Sull'economia continentale si sono scatenati gli effetti di un biennio di Pandemia da Covid 19, seguiti da un secondo biennio caratterizzato da una guerra ancora in corso ai confini orientali dell'Unione, a cui si sono aggiunte ora anche le tensioni scatenate dal conflitto in Medio Oriente.

Un quadro generale di crisi che ha evidenziato tutte le criticità che affliggono l'Europa e che i precedenti anni di crescita avevano mascherato, a partire dalla stretta interconnessione con la catena di approvvigionamento globale, la cui vulnerabilità è stata resa evidente dalla pandemia, alla dipendenza dai rifornimenti energetici e di materie prime provenienti da paesi extra UE. Gli effetti di tutto ciò sono stati pesanti: crisi energetica, forte incremento dell'inflazione con conseguente aumento dei costi per cittadini e imprese e, più in generale, una perdita complessiva di competitività dell'Europa, peraltro in un panorama

“Le banche sono resilienti e cruciali per la competitività e la crescita”

commerciale globale sempre più definito da protezionismo e rivalità.

In questo contesto le banche europee, e tra queste certamente le italiane, non solo hanno dimostrato una notevole

resilienza, ma hanno anche svolto ruoli cruciali nel sostenere la competitività e la stabilità, collaborando attivamente con le istituzioni per affrontare gli effetti della crisi su famiglie e aziende.

Senza banche forti l'Europa è più debole

Un rapporto, quello tra banche e istituzioni, che si è ancor più rafforzato, durante e dopo la pandemia, parallelamente alla riflessione che ha portato alla definizione del nuovo Patto di Stabilità, superando incrostazioni e rigidità proprie delle vecchie regole di Maastricht. Il nuovo Patto è un compromesso maturo che non frena lo sviluppo, ribadisce la necessità di tenere sotto controllo i conti pubblici e tiene conto di quanto è successo negli ultimi trent'anni, compresa la nascita dell'Unione Bancaria.

Il ruolo delle banche, in un quadro del genere, è ancora più centrale e strategico ora che l'Europa deve sostenere le sfide congiunte per uscire dalla crisi, mantenere il passo con la rivoluzione tecnologica e digitale e portare avanti i progetti di transizione verso un futuro sostenibile. Uno sforzo complessivo che ha bisogno ora più che mai di finanziamenti e investimenti e, quindi, di un forte settore bancario e finanziario, resiliente e redditizio, senza il quale la stessa autonomia strategica dell'Europa sarebbe potenzialmente compromessa.

Oggi tra le prima dieci banche mondiali solo due sono europee e tra le prime trenta non ce ne sono che otto, inoltre la prima banca degli Stati Uniti vale, in termini di capitalizzazione di mercato, quanto tutte le prime dieci banche europee.

“È indispensabile un quadro normativo che permetta alle banche di contribuire agli obiettivi strategici europei”

E questo l'Europa deve averlo ben chiaro se non vuole affidare solo alle banche straniere il finanziamento del suo futuro.

Per tutte queste ragioni è quanto mai indispensabile un quadro

normativo che permetta alle banche di svolgere il loro ruolo rispetto agli obiettivi strategici della UE, di competere in un mercato globale in continua evoluzione e garantire la leale concorrenza fra tutte le entità che forniscono servizi finanziari.

Un quadro normativo semplificato e flessibile, che non vuol dire deregolamentato

Dopo la crisi finanziaria del 2008 la revisione del quadro normativo del sistema finanziario, già in grande evoluzione per effetto dei vari accordi di Basilea, ha subito una forte accelerazione che ha sicuramente ottenuto il risultato di migliorare la resilienza delle banche, tanto che l'ultimo rapporto Eba rileva che mai gli istituti europei sono risultati tanto solidi e con un livello di crediti deteriorati così basso.

La natura stessa del processo di revisione, pressato spesso dal clima di emergenza ed orientato soprattutto alla stabilità, non ha portato ad uno sviluppo coeso e coordinato delle regole, ma ad un quadro generale eccessivamente complesso. Ora che il focus deve necessariamente spostarsi sulla competitività e la crescita c'è bisogno non di una deregolamentazione, ma di un sistema normativo e regolatorio

più semplice, efficiente ed anche flessibile perché la natura senza confini del digitale e l'evoluzione della fintech chiedono un rapido adeguamento alla situazione in continuo cambiamento. Crediamo, quindi, che le istituzioni europee dovrebbero avviare una valutazione globale del quadro normativo esistente per verificare

“La semplificazione delle norme deve essere affiancata da una profonda armonizzazione”

l'impatto e l'efficienza dei regolamenti, non solo in termini di stabilità e resilienza, ma soprattutto in ragione degli obiettivi di efficacia, competitività e sostegno alla crescita sostenibile in

Europa. Un lavoro che dovrebbe precedere l'esame di qualsiasi eventuale nuova proposta legislativa nel settore dei servizi finanziari.

La valutazione del quadro normativo complessivo dovrebbe anche essere mirata a rendere finalmente concreto e attuale il principio di proporzionalità, sempre enunciato ma mai applicato. Lo sforzo di semplificazione delle normative dovrebbe essere affiancato anche da una profonda armonizzazione dei diversi impianti giuridici nazionali, con l'obiettivo di arrivare quanto prima a dei testi unici per banche e finanza.

Le misure in gestazione che possono creare problemi

1. Il Pacchetto bancario

Il Parlamento ha approvato un Pacchetto bancario che comprende l'implementazione di Basilea 3 e altri provvedimenti, le cui misure attuative dovranno essere emanate dalle istituzioni e dalle autorità competenti (prevalentemente l'EBA), o definiti attraverso future proposte legislative. Trattandosi di regole che possono avere pesanti impatti sulle banche in termini di assorbimento di capitale e costi di implementazione, sarà quindi importantissimo calibrare priorità e tempi di attuazione per permettere agli istituti di adeguarsi senza compromettere l'efficacia del proprio compito di sostegno alla crescita.

“Le nuove regole UE anticrisi non devono impedire la rinegoziazione dei prestiti e dei mutui”

In questa ottica assume particolare importanza la revisione di alcune regole sulla ristrutturazione dei crediti. Bisogna, infatti, evitare assolutamente che la riscrittura di queste norme finisca

per ostacolare le misure a sostegno dei debitori in difficoltà, determinanti in una fase economica tanto incerta.

Particolarmente critica potrebbe essere la revisione delle “misure di concessione” (che riguardano per esempio la rinegoziazione o la sospensione del rimborso del finanziamento), o la modifica della soglia che, secondo le Linee Guida dell’Eba, fa classificare un credito come deteriorato, con tutto ciò che ne consegue. Attualmente il meccanismo di default scatta quando un arretrato supera dell’1% il valore del totale dell’esposizione del debitore nei confronti della banca; si tratta di una soglia già molto stringente e rigida che deve essere innalzata e resa flessibile (parametrata ai tassi e alla durata del finanziamento) per evitare, in un contesto inflattivo come quello attuale, effetti profondi sull’economia reale e la competitività delle imprese europee.

2. Disciplina delle crisi bancarie e garanzia dei depositi (CMDI)

Ad aprile 2023 la Commissione Europea ha pubblicato un complesso pacchetto normativo in materia di gestione delle crisi bancarie e tutela dei depositanti (c.d. pacchetto CMDI), che dovrebbe avere una valenza strategica nel completamento dell’Unione Bancaria, a patto però che le banche stesse possano operare nella zona euro come in una singola giurisdizione. Così purtroppo non è, nonostante le intenzioni dichiarate dalla Commissione, la proposta infatti, non sembra in grado di risolvere i problemi normativi, ma lascia molti margini di incertezza e aggiunge altra complessità, mettendo a rischio i meccanismi esistenti a livello nazionale (che hanno dimostrato di funzionare bene per gestire le crisi bancarie), finendo in ultima analisi ad aumentare i costi della gestione delle crisi.

Occorre ricordare che anche la stabilità finanziaria è un bene pubblico e che, in situazioni circoscritte, il ricorso a risorse pubbliche in caso di salvataggi non deve essere scartato dogmaticamente.

Le principali criticità contenute nelle proposte normative riguardano il mancato scioglimento di alcuni nodi cruciali della disciplina delle crisi bancarie:

- in materia di “valutazione dell’interesse pubblico” (*Public Interest Assessment* - PIA) non è stato trovato il giusto equilibrio tra certezza giuridica e discrezionalità amministrativa delle Autorità, finendo per ampliare di fatto il perimetro di applicazione della risoluzione che diverrebbe la procedura principale per la gestione delle crisi;
- di converso non è stato riconosciuto il ruolo prioritario dei DGS (*Deposit Protection Schemes*), come il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi o il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, che dovrebbero avere semmai un ruolo più attivo nella gestione e prevenzione delle crisi bancarie, facendo leva sul principio del minor onere in termine di costi diretti e indiretti;
- la calibrazione del MREL (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*), ossia la quantità di fondi propri e passività ammissibili sufficiente a garantire alle banche l’assorbimento di eventuali perdite e la ricapitalizzazione, nel caso delle banche medio-piccole deve lasciare margini di discrezionalità alle Autorità nazionali nel poter valutare la capacità di accesso al mercato degli intermediari di minori dimensioni, con la previsione di un adeguato periodo di transizione;
- sulla scorta delle recenti vicende americane, va inserito anche nel quadro europeo uno strumento di intervento pubblico e di ultima istanza in caso di grave crisi sistemica, sulla falsariga della *US Systemic Risk Exemption*;
- per assicurare complessiva coerenza all'ordinamento giuridico, la Comunicazione del 2013 della DGCOMP deve essere rivista contestualmente alle norme di primo livello, ai sensi delle recenti sentenze della Corte di Giustizia europea.

“Occorre dare spazio all’utilizzo dei fondi di tutela nazionali e creare uno strumento europeo di intervento pubblico di ultima istanza”

3. Completamento dell'Unione del Mercato dei Capitali (CMU)

Come dimostrano le analisi della BCE i grandi investitori, soprattutto al di fuori dell'UE, sono scoraggiati dalle strutture di mercato europee, spesso meno liquide, meno attraenti e frammentate in 27 Stati membri. Di converso, per effetto della Brexit, l'Unione ha perso circa un terzo del suo mercato dei capitali ed ha anche guadagnato un concorrente con profondi pool di liquidità.

In questo scenario complesso diventa fondamentale collocare le proposte e le azioni per il rilancio dell'Unione del Mercato dei Capitali all'interno di una nuova visione complessiva che coinvolga tutte le istituzioni e gli attori principali, sia a livello europeo sia nazionale. Uno sforzo importante che dovrebbe portare anche a collegare il progetto dell'Unione Bancaria con il progetto dell'Unione dei Mercati dei Capitali, con soluzioni semplici, rimuovendo a livello comunitario e nazionale le barriere, verificando la coerenza dell'intero quadro regolamentare (fondi pensione, assicurazioni, ecc.) con l'obiettivo di aumentare la partecipazione degli investitori al dettaglio nei mercati finanziari.

“L'area dell'Euro deve diventare un effettivo spazio unico”

Entrando più nel dettaglio, riteniamo che l'area dell'euro debba diventare un effettivo spazio unico, cioè una *single jurisdiction*, affinché si superi l'approccio di difesa dei confini

nazionali da parte delle singole autorità che oggi crea un forte disincentivo a una crescita degli attori del mercato, attraverso aggregazioni a livello europeo; crediamo anche che l'interpretazione delle regole e delle norme debba avvenire in maniera armonizzata e omogenea in tutta Europa a differenza di quanto avviene ora; chiediamo, infine, che il processo di regolamentazione conduca a un quadro più semplice, meno dettagliato e meno orientato alla microregolazione.

In questo quadro assume particolare importanza la cartolarizzazione, come strumento per collegare il mercato dei capitali al finanziamento del debito delle imprese. Lo sviluppo del mercato delle cartolarizzazioni contribuirebbe alla crescita dell'Unione dei mercati dei capitali e consentirebbe inoltre alle banche di aumentare significativamente i loro volumi di finanziamento.

4. Strategia di investimento al dettaglio

Per la crescita del mercato dei capitali è fondamentale la partecipazione degli investitori al dettaglio e a questo proposito Parlamento e Consiglio hanno già avviato l'esame di una proposta di revisione normativa, che pur condivisibile nella finalità, presenta rilevanti profili di criticità di metodo e di merito, innanzi tutto perché a trent'anni dalla prima regolamentazione (ISD) e tenendo anche conto delle due successive revisioni (MIFID e MIFID2), non ci sono stati fallimenti di mercato o altri eventi particolari che giustifichino un intervento tanto radicale, né tantomeno è stata condotta preliminarmente una adeguata valutazione dell'impatto delle proposte, che si presentano macchinose e complesse. Il rischio concreto, quindi, è che con regole di questo tipo si arrivi ad ottenere un risultato contrario agli obiettivi dichiarati, ossia allontanare dai mercati dei capitali la componente retail.

5. Quadro macroprudenziale

Dopo la consultazione pubblica avviata nel 2021, nella prossima legislatura europea dovrebbe essere definita una proposta legislativa volta a ridisegnare il quadro macroprudenziale europeo. A questo proposito è essenziale che si consideri il quadro prudenziale nel suo complesso e non solo le misure strettamente macroprudenziali, assicurando la coerenza dell'impianto complessivo e la chiarezza dei ruoli di ciascuno strumento (anche al fine di evitare duplicazioni), nonché dei poteri attribuiti a ciascuna Autorità (con opportuno coordinamento tra di loro), evitando onerose duplicazioni tra i requisiti prudenziali e individuando chiaramente quali rischi sono coperti dai differenti "buffer di capitale".

“La revisione del quadro macroprudenziale deve fare chiarezza senza innalzare i requisiti patrimoniali”

Il quadro macroprudenziale dell'Unione europea è, infatti, eccessivamente complesso e la crisi COVID-19 ha messo in luce evidenti carenze soprattutto riguardo l'utilizzo delle riserve di capitale; pertanto,

la revisione del quadro dovrebbe in primo luogo fare chiarezza sulla disciplina dei buffer, senza comportare requisiti patrimoniali più elevati per le banche.

La Sostenibilità, un obiettivo e un metodo

La protezione dell'ambiente è di gran lunga la sfida più rilevante per l'economia e la società europee ma anche quella che richiede gli investimenti più consistenti. Raggiungere in 30 anni l'obiettivo di emissioni zero richiederà il trasferimento di 23 trilioni di euro da investimenti su tecnologie ad alta intensità di carbonio a quelle green, e il ricorso ad ulteriori 5 trilioni di euro di investimenti aggiuntivi. La finanza sostenibile è, quindi, una priorità fondamentale per il settore bancario europeo, che a questo scopo sta rivedendo i sistemi interni, in particolare quelli relativi alla raccolta dei dati, alla gestione del rischio e ai processi di definizione e approvazione dei crediti, per garantire l'allineamento con gli obiettivi di sostenibilità dell'UE.

Le banche sono pronte ad assistere i clienti nella transizione, aiutandoli a reperire i finanziamenti necessari e consigliandoli in ogni fase di questo complesso percorso

“La finanza sostenibile è una priorità fondamentale per il mondo bancario europeo”

di trasformazione della sostenibilità, tuttavia, non possono guidare da sole questo processo, né possono assumersi la responsabilità primaria di far rispettare le politiche climatiche. Spetta alle istituzioni

definire politiche chiare e coerenti che incentivino tutti i settori e le imprese a progredire in questa transizione, e questo comporta la necessità di chiarire due aspetti:

- 1) Le istituzioni UE dovrebbero stabilire un chiaro quadro finanziario di transizione, delineando percorsi settoriali e tabelle di marcia rispetto alle quali le imprese possano adeguare i piani di sviluppo e le banche possano definire le proprie strategie di finanziamento la transizione. La revisione del regolamento sulla tassonomia, prevista per giugno 2024, dovrebbe quindi integrare l'aspetto transitorio nell'attuale tassonomia delle attività sostenibili.
- 2) Per consentire alle banche di supportare al meglio la transizione dei loro clienti, è fondamentale che le imprese pubblichino i loro piani di transizione secondo gli standard delineati dall'ESRS (*European Single Reporting Standard*). Pertanto, è essenziale che ogni impresa, al di là delle soglie stabilite dalla CSRD, sia tenuta a elaborare un piano di transizione di elevata qualità, che comprenda almeno le informazioni previste dall'ESRS.

Anche in questo ambito, sarà importante verificare l'efficacia delle norme già varate prima di procedere con ulteriori iniziative. Ciò vale con riferimento alle politiche ambientali ("E") ed è ancora più rilevante per eventuali politiche in campo sociale ("S") e di governo societario ("G").

Finanza digitale: opportunità e rischi

L'innovazione tecnologica sta aprendo scenari impensabili, come l'ingresso nel mercato finanziario degli *Over the top*, le grandi società tecnologiche, per lo più statunitensi, con reti potenti, capacità d'investimento quasi illimitate ed archivi di dati di dimensioni planetarie. La sfida, insomma, è tale che richiederebbe una visione strategica e un conseguente approccio legislativo equilibrato che promuova e sostenga l'innovazione europea mantenendo al contempo l'autonomia strategica, mentre negli ultimi cinque anni si sono accavallate in Europa proposte politiche orizzontali e settoriali, tutte slegate fra loro.

Nel campo generale della politica economica ci sono stati: *il Data Governance Act, il Digital Markets Act, il Data Act, il Financial Data Access Regulation*; tre proposte hanno riguardato i sistemi di pagamento (pagamenti istantanei, PSD3 e PSR, corso

“Serve una visione strategica che promuova e sostenga l'innovazione europea”

legale delle banconote e monete in euro); altre quattro proposte hanno riguardato la sicurezza informatica e la resilienza (la direttiva NIS2, il *Cyber*

Resilience Act, il Cyber Solidarity Act, il Digital Operational Resilience Act), ed ancora si sono aggiunti il regolamento per l'istituzione dell'euro digitale, il *Markets in Crypto Assets Regulation* (MICA), il Regolamento per l'Identità Digitale, l'*AI Act*. A questo punto è necessaria una pausa di riflessione per valutare insieme all'industria bancaria se ci sono carenze, sovrapposizioni, interventi o omissioni eccessive e ridefinire di conseguenza il disegno generale.

Ci sono iniziative normative, come il *Digital Markets Act* (DMA) e il regolamento sui mercati delle cripto-attività (MICA), che potrebbero svolgere un ruolo importante nel contrastare il fenomeno dello *Shadow banking*, ma al tempo stesso la proposta *Financial Data Access* (FIDA), che impone la condivisione dei dati da parte delle banche, rischia di mettere ancora di più in condizione d'inferiorità le banche rispetto ai nuovi competitor, perché è evidente che permettere il libero accesso ai

dati del settore finanziario ai colossi della big tech, che hanno già una posizione dominante nel campo dei dati individuali e aziendali, senza garantire le corrette reciprocità e remunerazione degli investimenti, non può che rendere ancora più squilibrata la competizione.

L'Euro digitale

In questo quadro è di fondamentale importanza la forma che prenderà il progetto di euro digitale, sul quale le banche hanno fin dall'inizio avuto un approccio positivo e costruttivo.

Per evitare, però, il rischio di favorire una sostanziale disintermediazione delle banche e una conseguente destabilizzazione del sistema vanno fissati alcuni precisi paletti:

1) la definizione di massimali è essenziale per evitare che l'euro digitale diventi una riserva di valore, causando così rischi per la stabilità finanziaria, la liquidità e il finanziamento dell'economia;

2) vanno fissati limiti per transazione e temporali che distinguano l'uso gratuito dai

“Per garantire la stabilità finanziaria servono un tetto ai massimali, la salvaguardia dei servizi a valore aggiunto e la distribuzione ancorata alle banche”

servizi a valore aggiunto, per non disintermediare le banche e spiazzare i servizi di pagamento esistenti, dato che nessun modello di compensazione sarebbe in grado di risarcire una eccessiva erosione dei ricavi che permettono di mantenere attivo il sistema dei pagamenti;

3) la distribuzione dovrà comunque essere saldamente ancorata alle banche;

4) bisognerà riflettere adeguatamente sulle modalità di utilizzo “offline” dell'euro digitale limitandole temporalmente e a casi eccezionali, mentre al momento, si questa modalità si presenta come una ulteriore versione dell'euro digitale, dotato di infrastrutture completamente distinte. Esso, oltre a rappresentare un ulteriore ingente costo, potrebbe aprire la strada a rischi di frodi, illeciti e riciclaggio.

La lotta contro il crimine finanziario

La presenza di denaro in forma digitale e di dati sensibili rendono il settore bancario oggetto di continui attacchi informatici e potenzialmente vulnerabile a attività illegali, quali frodi, riciclaggio, finanziamento del terrorismo. Per questo le banche sono il primo presidio a tutela delle attività economiche legali e dalle infiltrazioni della criminalità nell'economia e sono il principale alleato delle Autorità nel combattere la criminalità finanziaria attraverso i requisiti di dovuta diligenza, il monitoraggio delle transazioni e la segnalazione di attività sospette. Il settore bancario è infatti il principale presidio per l'individuazione delle operazioni di riciclaggio di denaro. Di conseguenza, il settore bancario europeo ha sostenuto la revisione del quadro giuridico AML/CFT (*Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism*) con l'introduzione di un nuovo pacchetto di misure durante l'attuale legislatura, tra cui l'istituzione di una nuova autorità europea di settore. (AMLA).

“È essenziale che il nuovo quadro consenta l'uso dei mezzi più appropriati per combattere il crimine finanziario”

Per rendere il sistema veramente efficace, è essenziale che il nuovo quadro consenta l'uso dei mezzi e degli strumenti più appropriati per combattere efficacemente, come il

ricorso, nel pieno rispetto dei requisiti di protezione dei dati personali, alle nuove tecnologie e all'IA per facilitare lo scambio di informazioni sui rischi e le minacce tra autorità e banche. Quanto, invece, all'Autorità antiriciclaggio europea (AMLA), l'ABI la considera una componente cruciale del futuro quadro europeo di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e ritiene che l'Italia abbia le giuste competenze per ospitarla ed infatti ha immediatamente caldeggiato la candidatura nazionale, come continuerà a seguire l'elaborazione della disciplina attuativa, per garantire un pieno coordinamento tra l'AMLA e le Autorità nazionali di vigilanza.