

ROME INVESTMENT FORUM 2016

Roma, 16-17 dicembre 2016

Roberto Gualtieri

L'Unione bancaria e' un pilastro fondamentale dell'Unione economica e monetaria, e l'istituzione dell'SSM e dell'SRM, e la definizione di un Single Rulebook, hanno rappresentato finora l'innovazione istituzionale di maggior rilievo dopo l'introduzione dell'euro, che ha contribuito ad aumentare la fiducia nel sistema bancario europeo, la sua solidità e la sua capacità di finanziare l'economia.

L'Unione Bancaria è tuttavia una costruzione al tempo stesso giovane e incompleta, e perche' essa possa conseguire i propri obiettivi (assicurare stabilità finanziaria, sostenere il credito all'economia, garantire la trasmissione della politica monetaria, contribuire all'assorbimento degli shocks) occorre affrontare con successo tre sfide, che richiedono di definire un equilibrio tra tra stabilità e crescita, tra salvaguardia delle differenze del sistema bancario europeo e promozione di una sua maggiore integrazione, tra riduzione e condivisione del rischio.

La prima sfida riguarda le politiche di vigilanza e risoluzione, cioè' la concreta implementazione dell'SSM e dell'SRM.

I risultati conseguiti vanno giudicati positivamente, sia sotto il profilo operativo che sul piano della qualità dell'azione di supervisione, anche se permangono delle criticità, come l'eccessivo squilibrio tra l'attenzione molto forte al rischio di credito e l'insufficiente capacità di misurazione e di valutazione dei portafogli finanziari delle banche a partire dai cosiddetti level 3 assets.

Al tempo stesso, si possono registrare anche alcuni significativi progressi.

Ad esempio, la cosiddetta riforma del secondo pilastro dei requisiti di capitale, attraverso la sua suddivisione in requirement e guidance, che anche il Parlamento europeo aveva sollecitato, costituisce un'innovazione positiva che ha contribuito alla stabilizzazione dei requisiti patrimoniali nel nuovo ciclo appena concluso di SREP, che sembrano consegnarci il quadro di un sistema bancario europeo e italiano nel complesso significativamente ricapitalizzato e irrobustito.

In secondo luogo, di fronte a specifiche situazioni di difficoltà appare maturata la consapevolezza della possibilità e dell'opportunità di utilizzare i pur limitati margini di flessibilità offerti dalla normativa sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e dalla disciplina sugli aiuti di stato, che consentono di effettuare interventi di ricapitalizzazione precauzionale di enti solventi nel caso cioè sia necessario a preservare la stabilità finanziaria.

In questo quadro, anche in assenza della più generale deroga al requisito della condivisione degli oneri da parte dei creditori subordinati, pure prevista dalla

comunicazione del 2013, si registra il riconoscimento dell'esigenza di assicurare un significativo ristoro agli obbligazionisti al dettaglio.

Ancorche' tardivi, questi sviluppi segnano una positiva evoluzione della dibattito, e un primo passo verso un necessario superamento di una visione ideologica e astratta a favore di una piu' realistica presa d'atto dei limiti e delle implicazioni della BRRD e dei criteri troppo rigidi e restrittivi per l'utilizzo dello strumento per la ricapitalizzazione diretta delle banche dell'ESM.

La seconda sfida riguarda la dimensione normativa e il completamento e affinamento del quadro regolatorio definito a Basilea, attraverso il pacchetto legislativo presentato poche settimane fa dalla Commissione (revisione della CRR/CRD, e TLAC/MREL) e la revisione del banking book in corso a Basilea.

E' una sfida molto impegnativa, perche' richiede di accrescere la solidita' del sistema di regole colmando le rimanenti lacune, e al tempo stesso di non comprimere ma anzi di rafforzare la capacita' del sistema bancario di sostenere l'economia reale.

I primi passi compiuti appaiono incoraggianti. Le proposte legislative della Commissione sono bilanciate, e contengono diversi elementi positivi alcuni dei quali fortemente sollecitati dal Parlamento europeo. Penso ad esempio all'estensione dell'SME supporting factor, e alla riduzione dei requisiti di capitale per esposizioni nel finanziamento di alcune tipologie di progetti infrastrutturali.

Anche le misure proposte per il TLAC/MREL sono equilibrate, a partire dall'articolazione del MREL in requirement e guidance, anche se vedo margini per introdurre miglioramenti nel corso della procedura legislativa per evitare un incremento eccessivo e troppo brusco del costo del funding. (In primo luogo, la guidance non dovrebbe prevedere requisiti di subordinazione, mentre per il requirement nel caso di istituti non sistemici tali requisiti dovrebbero essere evitati o introdotti con grande proporzionalità. Infine, sarebbe bene prevedere un'appropriata fase di transizione, ed evitare che la fissazione del MREL da parte dell'SRB sulla base delle regole attuali sia in contraddizione con le nuove norme in via di definizione).

Come è noto grande allarme ha suscitato e suscita il negoziato in corso a Basilea sui risk weighted asset. È bene chiarire che robusti global standard sono essenziali, soprattutto di fronte a spinte all'unilateralismo come quelle emerse dalle elezioni americane o dal referendum britannico, e che l'esigenza di ridurre l'eccessiva variabilità dei risk weighted asset è reale.

E tuttavia ciò deve avvenire senza eliminare la sensitività al rischio della regolazione prudenziale, e rispettando il principio che la revisione non dovrà determinare un aumento significativo dei requisiti patrimoniali, né avere un impatto

asimmetrico che penalizzi il sistema bancario europeo, fortemente imperniato sul credito, rispetto ad altre giurisdizioni.

Effettivamente le proposte originarie presentate dal comitato di Basilea non rispondevano a questi requisiti, ma devo dire che in questa circostanza le istituzioni europee hanno saputo reagire in modo unitario ed efficace.

Come e' noto il negoziato e' non si e' ancora concluso, e rimane aperta in particolare la questione delicatissima dell'output floor che limiti la portata dei modelli interni.

E tuttavia sugli altri fronti – il rischio di credito e quello operativo - sono stati fatti progressi notevoli auspico che un compromesso accettabile sul livello del floor consenta una conclusione positiva del negoziato e la definitiva chiusura del cantiere regolatorio sul fronte dei requisiti prudenziali.

Se la sfida delle politiche e quella delle regole registrano dunque importanti passi avanti, quella indubbiamente piu' complessa resta la sfida istituzionale del completamento dell'Unione bancaria.

L'attuale marcata asimmetria tra regole e istituzioni comuni e risorse nazionali, non determina infatti solo uno squilibrio tra riduzione e condivisione del rischio, ma in ultima istanza mina gli stessi sforzi di riduzione del rischio e l'asserita volonta' di spezzare il circolo vizioso tra banche e sovrani.

Per questo occorre procerere senza indugio alla realizzazione di un backstop che garantisca la disponibilita' di risorse aggiuntive a quelle del fondo unico di risoluzione e dia sufficiente credibilita' al meccanismo unico di risoluzione.

Ed e' indispensabile edificare finalmente il terzo pilastro dell'Unione bancaria.

La moneta e' fatta in larga parte di depositi bancari, e questo significa che perche' una valuta sia effettivamente unica, il livello di fiducia nella protezione dei depositi deve essere lo stesso indipendentemente dalla loro collocazione geografica.

Naturalmente, occorre essere consapevoli della estrema delicatezza politica del tema, e della difficolta' di riconciliare principi ed esigenze differenze diverse, compresa quella di chi dispone di efficaci meccanismi di protezione istituzionale in grado anche di svolgere funzioni alternative e preventive al rimborso dei depositanti.

Per ottenere questo risultato occorre evitare di seguire piste sbagliate, come quella di un intervento unilaterale del trattamento prodenziale delle esposizioni in titoli sovrani.

A sconsigliare un intervento di questo tipo sarebbe sufficiente un esame oggettivo dei costi e benefici delle diverse opzioni che sono state prospettate, che vede i primi sopravanzare decisamente i secondi in ciascuna delle opzioni prese in considerazione dal gruppo di lavoro del Consiglio.

Fortunatamente nel Consiglio, in Commissione e in Parlamento ha prevalso un orientamento di saggia prudenza, e la questione è demandata al tavolo di Basilea, anche se naturalmente vigileremo per impedire la riproposizione di condizionalità improprie.

Al contrario, nel lavoro legislativo che abbiamo avviato ci concentreremo sul merito dei problemi “interni” sollevati dalla proposta di schema europeo di garanzia di depositi, e cercheremo di calibrare tempi e modi della nostro lavoro in modo da non far arenare il dossier e al tempo stesso di tenere conto del complesso calendario politico europeo.

In questo senso, il testo che probabilmente apparirà nelle conclusioni del Consiglio europeo costituisce un elemento positivo anche se di per se non sufficiente.

Con ogni evidenza, la sfida del completamento dell’Unione bancaria è intimamente collegata a quella più generale e assai difficile della ricostruzione della fiducia dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni europee e tra di essi.

Gli ingredienti necessari a ricreare quella fiducia sono diversi, ma certo uno dei principali riguarda la capacità di rilanciare la crescita e di rafforzare la coesione sociale e territoriale.

Per questo occorre spezzare il circolo vizioso tra aspettative di bassa crescita e bassi investimenti prima che esso comprometta il potenziale di crescita dell'economia, e affiancare alla politica monetaria espansiva della BCE un policy mix di politiche fiscali e strutturali piu' orientato alla crescita.

Perche' questo policy mix sia efficace, un sistema finanziario sano, solido e capace allocare il risparmio in modo efficiente e di convogliarlo verso investimenti produttivi e' essenziale.

E questo convegno costituisce un'occasione importante per mettere a punto la visione e l'agenda di una finanza al servizio della crescita e dello sviluppo.