

COMMISSIONE VI
FINANZE

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANFRANCO CONTE

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Conte Gianfranco, <i>Presidente</i>	3	CON IL REGOLAMENTO CHE ATTRIBUISCE ALLA BCE COMPITI SPECIFICI IN MERITO ALLE POLITICHE IN MATERIA DI VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI ENTI CREDITIZI (COM(2012) 512 FINAL), E DELLA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UN QUADRO DI RISANAMENTO E DI RISOLUZIONE DELLE CRISI DEGLI ENTI CREDITIZI E DELLE IMPRESE DI INVESTIMENTO E CHE MODIFICA LE DIRETTIVE DEL CONSIGLIO 77/91/CEE E 82/891/CE, LE DIRETTIVE 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE E 2011/35/UE E IL REGOLAMENTO (UE) N. 1093/2010 (COM(2012) 280 FINAL)	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME CONGIUNTO DELLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA: UNA TABELLA DI MARCIA VERSO L'UNIONE BANCARIA (COM(2012) 510 FINAL), DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO CHE ATTRIBUISCE ALLA BCE COMPITI SPECIFICI IN MERITO ALLE POLITICHE IN MATERIA DI VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI ENTI CREDITIZI (COM(2012) 511 FINAL) E DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (UE) N. 1093/2010 CHE ISTITUISCE L'AUTORITÀ EUROPEA DI VIGILANZA (AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA) PER QUANTO RIGUARDA L'INTEGRAZIONE DI DETTO REGOLAMENTO		Audizione del Presidente di Federcasse, Alessandro Azzi:	
		Conte Gianfranco, <i>Presidente</i>	3, 9, 11, 15
		Azzi Alessandro, <i>Presidente di Federcasse</i> .	3, 9, 11
		Barbato Francesco (IdV)	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Intesa Popolare): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Autonomia Sud-Lega Sud Ausonia-Popoli Sovrani d'Europa: Misto-ASud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL; Misto-Diritti e Libertà: Misto-DL.

	PAG.		PAG.
Causi Marco (PD)	11	Barbato Francesco (IdV)	21
Cornelli Federico, <i>Direttore operativo di Federcasse</i>	8, 14	Causi Marco (PD)	20
Fogliardi Giampaolo (PD)	10	Fugatti Maurizio (LNP)	27
Fugatti Maurizio (LNP)	9	Mussari Giuseppe, <i>Presidente dell'Associazione bancaria italiana</i> . 16, 19, 20, 21, 25, 27, 28	
Gatti Sergio, <i>Direttore generale di Federcasse</i>	7, 13	Pagano Alessandro (PdL)	19
Pagano Alessandro (PdL)	15	Zani Ezio (PD)	23, 24
Audizione del Presidente dell'Associazione bancaria italiana, Giuseppe Mussari:		ALLEGATI:	
Conte Gianfranco, <i>Presidente</i>	15, 19, 24 27, 28, 29	<i>Allegato 1:</i> Documentazione consegnata dal Presidente di Federcasse	30
		<i>Allegato 2:</i> Documentazione consegnata dal Presidente dell'Associazione bancaria italiana	63

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANFRANCO CONTE

La seduta comincia alle 12,25.

(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, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Presidente
di Federcasse, Alessandro Azzi.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Comunicazione della Commissione europea: Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria (COM(2012) 510 final), sulla Proposta di regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM(2012) 511 final), sulla Proposta di regolamento recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM(2012) 512 final), e sulla Proposta di direttiva del

Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010 (COM(2012) 280 final), l'audizione del Presidente di Federcasse, Alessandro Azzi.

Ringraziamo il presidente di Federcasse, Alessandro Azzi, il quale ci offre l'opportunità di ascoltare le sue considerazioni in tema di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, nonché sul quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi. Abbiamo deliberato l'indagine conoscitiva perché sui predetti programmi di carattere generale, riguardanti l'Unione europea, la Commissione dovrà pronunciarsi a breve.

L'avvocato Azzi è accompagnato dal dottor Federico Cornelli e dal dottor Sergio Gatti.

Do la parola al presidente Azzi per lo svolgimento della relazione.

ALESSANDRO AZZI, *Presidente di Federcasse*. Signor presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'attenzione che ci dedicate. Sui temi oggetto dell'audizione abbiamo predisposto un documento, che è stato consegnato e, immagino, messo a disposizione dei presenti. Quella che oggi si presenta è un'opportunità che il credito cooperativo coglie con estremo piacere, per fornire un contributo alla riflessione che il Parlamento della Repubblica sta conducendo in merito al progetto di costituzione di un'unione bancaria in Europa.

Recentemente, il 27 novembre, Augusto Dell'Erba, presidente nel nostro Fondo di

garanzia dei depositanti, è stato ascoltato dalla Commissione finanze e tesoro del Senato.

Noi abbiamo ben presente che l'unione bancaria intende mettere a fattore comune le risorse dei diversi soggetti, per esaltare i loro rispettivi punti di forza, ponendo, nel contempo, un argine alle debolezze dei singoli. In altri termini, attraverso regole armonizzate, la supervisione accentrata di tutti gli intermediari creditizi in capo alla BCE rappresenta un'unica rete di sicurezza per il sistema bancario. Il progetto intende garantire la stabilità monetaria nell'area dell'euro e preservare l'integrità del mercato unico.

Noi tendiamo a sottolineare che nel mercato unico non operano soggetti isomorfi, quanto a profilo giuridico istituzionale, modello di *business* e dimensione aziendale, e che il mercato unico, bene inteso, deve dare diritto di cittadinanza, sin dalla sua architettura fondamentale, al pluralismo e alla diversità dei soggetti bancari che vi operano.

Proporremo alcune considerazioni su quelle che, a nostro giudizio, sono le criticità della costruzione in atto proprio dal punto di vista del pluralismo e della biodiversità, diciamo così, che riteniamo da tutelare.

Il documento è suddiviso in tre capitoli: il primo è dedicato a un breve profilo del sistema del credito cooperativo italiano; il secondo al punto chiave, ovvero l'accenramento della vigilanza presso la BCE nel meccanismo unico europeo; il terzo alla riforma del regime di protezione dei depositi e all'introduzione di un quadro unitario per la risoluzione delle crisi bancarie.

Sul primo punto sarò rapido e parlerò a braccio.

Penso che conosciate il credito cooperativo. L'aggiornamento della situazione vede operare in Italia 400 banche di credito cooperativo, con 4.440 sportelli. Oltre il 13 per cento degli sportelli bancari aperti e operanti in Italia è di credito cooperativo. Abbiamo circa 1.100.000 soci

e operiamo, di fatto, su tutto il territorio nazionale, soprattutto nei centri di piccola dimensione.

I dipendenti del sistema del credito cooperativo, tra quelli delle BCC-CR e delle strutture di categoria, che per noi sono fondamentali proprio per supplire ai limiti della piccola dimensione, sono circa 36.000-37.000. È da evidenziare che le dinamiche occupazionali del credito cooperativo sono in controtendenza rispetto al resto dell'industria bancaria. Negli ultimi anni, c'è stata una crescita continua, peraltro un po' rallentata ultimamente.

Oggi, di fatto, le BCC-CR rappresentano, in Italia, la stragrande maggioranza delle banche a vocazione locale non appartenenti a gruppi bancari tecnicamente intesi. Le nostre banche si caratterizzano per una specializzazione nell'attività di intermediazione tradizionale, ossia di raccolta e impiego di danaro, e su relazioni durature di natura fiduciaria.

Dalla metà degli anni Novanta a oggi, dall'introduzione del testo unico bancario, c'è stata una lunga fase di crescita delle quote di mercato della nostra categoria, che ha riguardato soprattutto la clientela di elezione, ovvero le imprese piccole e minori e le famiglie.

A giugno 2012, abbiamo in essere 150 miliardi di euro di finanziamenti. Di questi, 102 sono erogati a imprese. Più del 12 per cento di tutte le imprese bancarie italiane affidate dal sistema bancario ha ottenuto un finanziamento da una BCC-CR. La percentuale cresce sensibilmente se riferita ad aziende di piccola dimensione, non di capitale, con meno di 20 dipendenti.

La quota dei prestiti a queste imprese, che costituiscono la gran parte delle imprese del nostro Paese, è salita dall'11 al 19 per cento. Eroghiamo il 22 per cento dei crediti alle imprese artigiane.

Questo percorso è stato sviluppato mantenendo una specificità, uno spazio, un ambito operativo, perché l'originalità della nostra missione è probabilmente il segreto della nostra permanenza e, forse, anche del nostro successo.

I fattori alla base di un periodo di espansione così protratto sono numerosi, ma sono costituiti, a mio giudizio, dai vantaggi correlati alla capacità di fornire credito, ovvero dalla conoscenza del territorio e dei sistemi economici locali, dalla valutazione diretta della qualità delle iniziative dei piccoli imprenditori, dalla struttura organizzativa in grado di rispondere in tempi rapidi, e in forme non burocratiche, alle esigenze delle comunità.

Il percorso di crescita negli ultimi mesi, nel momento della crisi, si è ridotto. La scarsità delle risorse da destinare all'autofinanziamento, dovuta principalmente alle svalutazioni sui crediti, che hanno fortemente compresso i nostri margini reddituali, e alle difficoltà nella raccolta dei fondi, dovute alla crisi del debito sovrano e alla maggiore concorrenza da parte delle grandi banche, che hanno più difficoltà a trovare credito sui mercati internazionali, ha indebolito anche i fattori alla base della crescita del sistema del credito cooperativo.

Fortunatamente, possiamo contare su dati patrimoniali di assoluta rilevanza. Il patrimonio consolidato di sistema era, a giugno, di quasi 20 miliardi di euro, il *tier 1* è del 14,3 per cento e il *total capital ratio* è pari, mediamente, al 15,3 per cento. Conoscete i dati medi dell'industria bancaria. La raccolta è di circa 179 miliardi di euro e ha continuato progredire anche negli ultimi tre o quattro anni di crisi.

Le caratteristiche fondamentali delle banche di credito cooperativo ne definiscono un ruolo di uniche banche cooperative a mutualità prevalente: il reclutamento della compagine sociale avviene nell'ambito del territorio definito dallo statuto; la partecipazione al capitale sociale non può avere un valore nominale superiore a 50.000 euro; il diritto di voto è capitaro; c'è un vincolo all'operatività con i soci, per cui almeno il 50 per cento dell'attività di impiego deve essere realizzata a favore dei soci; ci sono alcuni limiti alla competenza territoriale e all'operatività fuori zona, oltre a un obbligo di destinazione degli utili e della distribu-

zione degli stessi, per cui almeno il 70 per cento deve essere destinato a riserva legale.

Con le ultime modifiche allo statuto tipo — perché tutte le 400 BCC-CR italiane hanno lo stesso statuto — abbiamo approntato una rigorosa divisione tra impegno politico e amministrativo. L'impegno politico è, peraltro, una questione lodevole di per sé, ma comunque incompatibile con l'attività della gestione della banca.

Noi abbiamo forme di garanzia originali, peculiari: dei fondi di garanzia. Innanzitutto, il Fondo di garanzia dei depositanti, di cui non si legge nel documento, è quello obbligatorio per legge, e prevede 100.000 euro. Il nostro è autonomo e diverso rispetto a quello interbancario.

Abbiamo creato, inoltre, un Fondo di garanzia istituzionale che ha finalità importanti, le quali riguardano, in parte, proprio la materia oggetto della normativa comunitaria all'esame della Commissione. Si tratta di una forma di autoregolamentazione originale, che non ha precedenti, se non in Germania e in Austria, suppergiù analoghi al nostro caso, che consentirà una maggiore tutela dei soci e dei clienti, tutelando le banche di credito cooperativo.

Abbiamo, poi, il Fondo di garanzia degli obbligazionisti, che garantisce, oltre ai 100.000 euro di garanzia, come tutte le banche, anche altri 100.000 euro di obbligazioni per i sottoscrittori di obbligazioni presso le banche di credito cooperativo. Attualmente, le BCC-CR emettono circa 40 miliardi di euro di obbligazioni e, quindi, stiamo parlando di cifre consistenti.

In una famiglia di 400 soggetti, inevitabilmente, le crisi ci sono state, e ci sono anche in questa fase. Tengo a sottolineare, però, che il credito cooperativo non ha mai richiesto fondi pubblici o aiuti di Stato per risolvere le crisi delle proprie banche. Abbiamo sempre saputo gestire al nostro interno anche i momenti complessi.

Da ultimo, tengo a sottolineare che non sono da confondere, quando si parla di banche locali, le banche come quelle di credito cooperativo italiane, e probabilmente anche le altre banche cooperative,

con le *Landesbanken* tedesche, di cui ultimamente si è sentito e letto parecchio, non in termini positivi, in relazione agli aiuti di Stato che sono intervenuti e che, purtroppo, hanno in parte creato un'immagine non troppo positiva della banca locale. In realtà, ci teniamo a distinguere il nostro impegno, il nostro ruolo e la nostra separatezza rispetto alla gestione amministrativa locale, difformemente da un altro caso, su cui peraltro non mi dilungo.

Il cuore dell'intervento è il secondo capitolo, ovvero l'accentramento della vigilanza bancaria. Se il presidente lo consente, svolgerei una rapida lettura delle due pagine relative a tale tema. Successivamente, cederei la parola ai miei collaboratori per sintetizzare la terza e ultima parte del documento.

Sul futuro accentramento della vigilanza in capo alla BCE non vi è dubbio che il punto di maggiore criticità sia costituito dal ruolo delle autorità nazionali in relazione alle banche di rilevanza non sistemica, la cui operatività non esce dai confini nazionali, o anche provinciali o comunali, come accade per molte BCC-CR.

In Italia, nel quadro fissato dal testo unico bancario, l'Autorità di vigilanza ha sviluppato uno stile e una cultura di vigilanza fondati su un confronto dialettico tra vigilante e vigilato, in un rigoroso rispetto dei ruoli. Ciò ha consentito un'articolazione del sistema bancario rispettosa della diversità degli intermediari e più aderente all'articolazione e alle necessità del sistema economico del Paese.

In tale contesto, il credito cooperativo si è affermato come segmento del sistema bancario al servizio delle piccole comunità ed economie locali. Allo stato attuale delle discussioni sulla supervisione unica in capo alla BCE, non emergono ancora con nettezza i meccanismi giuridici che garantiscono la responsabilità ultima della BCE e il pieno coinvolgimento delle autorità nazionali per quanto attiene alla vigilanza sulle banche locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Non è chiaro, dunque, il modello della relazione tra vigilante e vigilato all'interno

del quale le banche della nostra categoria potranno continuare la propria missione nelle economie locali. Più in generale, non è chiaro come questa riforma impatterà sull'industria bancaria italiana. Potrà rappresentare un passo in avanti in termini di maggiore omogeneità nell'interpretazione e nell'applicazione delle regole, ma non è esente da rischi, soprattutto per le banche di piccola dimensione e per le banche cooperative.

Cinque, in particolare, sembrano i principali pericoli.

Il primo è la non adeguata considerazione delle peculiarità del modello societario cooperativo. Nello specifico, c'è il rischio che nel nuovo scenario non si abbia una piena comprensione dell'importanza decisiva della rete orizzontale nei sistemi bancari cooperativi. Banche locali e banche di secondo livello svolgono ruoli complementari e indispensabilmente connessi, dalla gestione della liquidità agli interventi istituzionali finalizzati alla stabilità del *network* e altro ancora.

Il secondo punto è il rischio di omologazione dei modelli di *business* derivante dall'omogeneità delle regole.

Il terzo è il rischio di un'omologazione della supervisione che non consideri i diversi profili di rischiosità all'interno del sistema bancario.

Il quarto è il rischio di perdita di efficacia ed efficienza se l'implementazione del meccanismo di vigilanza non fosse sufficientemente informata ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il quinto e ultimo è il rischio di introduzione di nuove e ulteriori regole. Noi auspichiamo che la supervisione unica europea ventura non disattenda un principio di proporzionalità che tenga conto della dimensione e dei modelli di *business* degli intermediari, né rappresenti un nuovo e insostenibile costo, per esempio se si dovessero introdurre ulteriori obblighi informativi.

È bene osservare che il credito cooperativo non è pregiudizialmente contrario alle nuove regole; anzi, il più delle volte le ha auspicate e appoggiate, perché opportune, graduali e proporzionate, ma l'on-

data di nuove regole ha travolto con la propria forza d'urto soprattutto le piccole banche e ha finito per danneggiare soprattutto l'economia reale.

Gli adempimenti normativi e i costi che generano hanno raggiunto e oltrepassato la soglia della sostenibilità nell'effetto congiunto di CRD-IV/CRR, MiFID/MiFIR, EMIR, direttiva sui mutui residenziali, DGS, BRR e via elencando.

Quando un'azienda non è più in grado di sostenere economicamente i costi, muore. In questo caso, si tratta di costi per adempimenti normativi ipertrofici. In effetti, di ipertrofia normativa le nostre piccole banche potrebbero morire, con gravi conseguenze per la biodiversità e la concorrenza del mercato europeo.

Come constata, in una dichiarazione del 29 ottobre 2010, lo stesso de Larosière, al cui studio sulle cause della crisi finanziaria si sono ispirate tutte le riforme più recenti, a partire da Basilea 3, la crudele ironia è che il modello bancario che favorisce la stabilità finanziaria e la crescita economica potrebbe essere la vittima principale del nuovo quadro normativo, mentre il modello che ha causato la crisi verrebbe lasciato in pace, almeno in parte.

Il credito cooperativo propone, pertanto, che nel *single rulebook*, il cosiddetto testo unico bancario europeo, un ambito specifico sia dedicato alle banche cooperative, come già avviene in quello nazionale, e agli intermediari di piccola dimensione, o addirittura propone che venga stabilito un *double rulebook*, costituito di due documenti, uno dei quali dedicato alle banche cooperative, e che l'attività di supervisione, in ossequio a un principio di sussidiarietà, si espliciti con gradi diversi di decentramento, a seconda che l'intermediario operi soltanto a livello regionale e nazionale o anche transnazionale. Ricontriamo con piacere importanti convergenze su questo punto.

La considerazione e l'applicazione del principio di sussidiarietà comportano anche che siano valorizzate le migliori esperienze che già esistono nelle culture e negli stili di vigilanza. Il grado di assistenza alla BCE da parte delle autorità nazionali

potrebbe, quindi, essere molto maggiore nel caso delle piccole banche locali, garantendo, nel contempo, il costante confronto fra vigilanze nazionali, per favorire la coerenza nell'applicazione delle regole rivolte a medesime tipologie di intermediari.

Inoltre, il credito cooperativo propone l'istituzione di uno *Small Business Act* per le piccole banche, che, senza alcuna forzatura, sono le PMI nel settore del credito.

SERGIO GATTI, *Direttore generale di Federcasse*. In un rapido passaggio — siamo a pagina 11 della nostra memoria —, non possiamo non leggere criticamente l'unione bancaria, in prospettiva, senza citare le due direttive cui si fa riferimento, cioè la DGS, la *Deposit Guarantee Scheme*, che ha come obiettivo la riforma del regime di protezione dei depositi, e la BRR, la *Bank Recovery and Resolution*, che, come vi è noto, ha per obiettivo l'introduzione di un quadro unitario per la risoluzione delle crisi bancarie.

Svolgo due concetti molto rapidi, proprio per essere veloci e consentire, così, un intervento integrativo da parte del mio collega, il dottor Cornelli, e soprattutto un dibattito con voi, se lo riterrete opportuno.

Le due direttive, che costituiscono insieme il terzo pilastro del progetto di unione bancaria, sono nate in due momenti diversi e disciplinano fasi diverse delle situazioni di crisi. Possiamo immaginare tre momenti particolari: quello della prevenzione, quello del risanamento e quello della risoluzione.

La risoluzione prospetta un bivio: o al termine del processo di risanamento la banca torna *in bonis*, oppure si va verso la liquidazione, punto in cui scatta la disciplina prevista dalla DGS, cioè il rimborso ai depositanti.

La cronologia recente della produzione normativa in Europa ha fatto sì che nascesse prima la DGS, e che si arrivasse anche a un punto di mediazione piuttosto rilevante, maturo e avanzato, che ci soddisfa, per un motivo che tra poco sintetizzerò, mentre la BRR, che disciplina le fasi a monte, è un po' più indietro e ci

preoccupa per almeno due aspetti, che il dottor Cornelli cercherà di illustrare sinteticamente.

Sulla DGS, in particolare, noi riteniamo che, grazie anche a un'azione condivisa con l'Associazione delle banche cooperative europee e con l'attenzione particolare del Parlamento europeo, si possa arrivare al superamento della legislazione d'emergenza che adesso porta l'unione bancaria alla voce, per quanto in via eccezionale, del Parlamento europeo. Riteniamo questo un fatto gravissimo, che non soltanto indebolisce il processo di identificazione dei cittadini sul tema complicato e antipatico della riforma del sistema bancario a livello europeo, ma conferma anche come il dialogo con i rappresentanti dei territori, cioè i parlamentari, a livello sia nazionale, sia europeo, sia fondamentale per una rappresentazione corretta del modello di sviluppo del nostro continente, che è diverso da quello americano e, a maggior ragione, da quelli asiatici.

La DGS, così com'è andata a maturare, con il compromesso del 16 febbraio 2012, consente e favorisce anche un incentivo ai sistemi virtuosi già citati dal presidente Azzi (per la Germania e l'Austria e, sperabilmente, anche a noi, nelle prossime settimane e nei prossimi mesi). Il riferimento è ai sistemi bancari, *network* orizzontali composti da banche cooperative, che si dotano di uno strumento di protezione istituzionale volontario, che ha come obiettivo quello di prevenire la crisi delle banche e non soltanto quello di rimborsare in venti giorni il depositante, quando la crisi è ormai irrecuperabile, anzi è andata a liquidazione.

Il fatto che il percorso della DGS abbia raggiunto, anche grazie al Parlamento, un punto d'intesa che prevede un incentivo o, comunque, un non disincentivo a sistemi orizzontali come il nostro, che si dotano di un fondo di garanzia istituzionale, è già un successo.

Sarebbe un peccato che la procedura semplificata, che è fallita su due punti, richiamati nel documento, ossia la definizione del *target level* e i tempi dei rimborsi ai depositanti, venisse inglobata in questa

fase di legislazione d'emergenza, dimenticando che si era ragionato raggiungendo un punto di convergenza importante.

A questo punto, è utile vedere quali sono le nostre riserve sulla BRR. Essendo essa un pochino più indietro nella fase di maturazione e di dibattito, ma dovendo probabilmente subire un'accelerazione per poter consentire che la vigilanza bancaria accentrata, una volta partita, possa avere anche lo strumento della *recovery resolution*, occorre che, non essendo prevista legislazione d'emergenza sulla BRR, il Parlamento italiano, e voi in primo luogo, sappiate quali sono i nostri punti di preoccupazione.

FEDERICO CORNELLI, *Direttore operativo di Federcasse*. Aggiungo un tema alla discussione sulla DGS. Era stata ventilata l'ipotesi, in particolare da alcuni Paesi, tra cui Irlanda e Lussemburgo, di creare un unico sistema, un unico fondo europeo. Si trattava di un'ipotesi avversa a quella di creare *network* di sistemi di garanzia locali, connessi poi tra di loro con alcune linee.

Il rischio era particolarmente elevato per il nostro Paese sulla base della motivazione che Paesi come Irlanda e Lussemburgo hanno una finanziarizzazione delle loro banche molto elevata, di otto o dieci volte il loro PIL, mentre, in base ai dati ABI, noi e i tedeschi siamo a un livello di una o al massimo due volte il nostro PIL.

I Paesi manifatturieri, tra cui noi italiani, correrebbero, dunque, il rischio di mettere la gran parte dei soldi nel DGS unico europeo. Se, domani, ci fosse una perdita in quelle banche, che già hanno dimostrato di essere molto speculative, la pagheremmo noi, perché le nostre banche lavorano con il vecchio, caro deposito di conto corrente.

Sulla base di questa considerazione, per fortuna, l'attuale bozza di DGS vede tanti DGS locali nazionali, di cui due in Italia e cinque in Germania e in altri Paesi, poi connessi tra di loro con canali di cofinanziamento. Credo che questa sia l'unica soluzione possibile; altrimenti, prima o poi, il nostro sistema finanziario

pagherebbe un'altra volta, e stavolta a chiamata diretta, senza una vostra negoziazione politica, le crisi di altri Stati.

La BRR, invece, è particolarmente importante. Noi crediamo che ci sia la necessità di un *framework* europeo, ma lasciando magari alla Banca d'Italia il potere della *resolution authority* nazionale, con un fondo di *resolution*, di risoluzione delle crisi, che possa, anche in questo caso, essere suddiviso in due: uno per tutte le banche e uno come quello che abbiamo noi, già finanziato e da centotrent'anni capace di non chiedere fondi al contribuente (potrebbe trattarsi o del nostro Fondo di garanzia dei depositanti o, un domani, del Fondo di garanzia istituzionale).

Anche in questo caso, evidenzio a voi tutti, come cittadino, il rischio che un fondo unico di *resolution* europeo sia finanziato da chi ha attivi bancari buoni, mentre i Paesi che tengono comportamenti bancari molto più speculativi potrebbero socializzare le perdite a livello europeo.

ALESSANDRO AZZI, *Presidente di Federcasse*. Ringrazio il dottor Gatti e il dottor Cornelli.

Alle pagine 14 e 15 del documento che ho consegnato alla Commissione è rappresentato, in sette punti, il fulcro delle nostre osservazioni relativamente a questi temi. Li richiamiamo alla vostra attenzione per non abusare del vostro tempo e per lasciare spazio al dibattito, se ci saranno interventi.

La sintesi della nostra posizione è, quindi, che il processo di unione bancaria debba certamente tendere a uniformare regole e pratiche di vigilanza, ma salvaguardando la diversità in termini di dimensione, di modelli di *business* e di governo delle banche che compongono il sistema bancario europeo. Questo aspetto è, infatti, ampiamente riconosciuto come un elemento che accresce la stabilità sistemica del mercato bancario, che è l'obiettivo cui tutti vogliamo tendere.

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

MAURIZIO FUGATTI. Grazie, signor presidente.

Io provengo da una realtà, quella trentina, dove il credito cooperativo è il principale soggetto tra gli intermediari creditizi presenti sul mercato. Tutte le peculiarità che noi abbiamo letto nella relazione del dottor Azzi sono reali. Si è visto proprio sul campo che, di fronte alla crisi economica, i soggetti creditizi che hanno saputo rispondere meglio alle esigenze delle piccole e medie imprese e delle famiglie sono quelli locali, in questo caso quelli cooperativi o, in altri casi, anche le banche popolari.

È indubbia la criticità relativa ai rischi dell'accentramento della vigilanza europea per quanto riguarda questi istituti di credito. Il rischio è che chi ha saputo reagire al meglio, pur nelle difficoltà, perché indubbiamente ci sono difficoltà nella risposta alle piccole imprese e alle famiglie nei periodi di crisi, veda compromessa la sua attività da queste regole europee, che dovrebbero essere introdotte per facilitare la risoluzione della crisi e, invece, vanno a favore delle banche che non hanno saputo rispondere al meglio, loro malgrado, ai momenti di crisi.

Noi crediamo di dover fare nostre le istanze rappresentate nel vostro documento, presidente, per quanto di nostra competenza, e farle presenti al Governo. Saremmo, altrimenti, di fronte a qualcosa di paradossale: le regole verrebbero introdotte per facilitare determinati sistemi, ma poi a essere penalizzati sarebbero proprio coloro che meglio hanno risposto alla crisi e anche alle cause della crisi.

Trovando abbastanza esaustivo il documento, pongo una domanda su un tema che in esso è stato poco affrontato: come si incrocia Basilea 3 con queste problematiche? Sappiamo che c'è stata una presa di posizione forte da parte delle rappresentanze creditizie. Vorrei sapere se le criticità segnalate sono condivise anche da voi.

FRANCESCO BARBATO. Voglio subito ringraziare, a nome mio personale e del gruppo parlamentare dell'Italia dei Valori,

l'avvocato Azzi, il dottor Gatti e il dottor Cornelli.

Leggendo la relazione che ci hanno consegnato i nostri ospiti, ho notato aspetti molto intriganti, che apprezzo moltissimo. La cooperazione orizzontale, che, sulla falsariga della politica orizzontale che sto auspicando, il *liquid feedback*, la democrazia liquida, mi piace moltissimo. Ad essa si aggiunge anche la vostra tipicità a vocazione locale, perché non appartenete a gruppi bancari e, soprattutto nelle zone del Sud, a me tanto care, siete le uniche banche locali presenti. In 549 comuni d'Italia siete, infatti, gli unici sportelli. Grazie per il lavoro importante e prezioso che svolgete.

Passo alla prima domanda. Vedo che dalle diverse combinazioni sta derivando un'eccessiva frammentazione della funzione di vigilanza: dalla BCE, all'EBA, alla vigilanza nazionale. Non pensate che questa frammentazione, se così possiamo chiamarla, vi renderà la vita ancora più difficile, atteso che voi — apprezzo anche quest'altro aspetto — avete evidenziato che non avete mai utilizzato, come BCC-CR, fondi pubblici o aiuti di Stato? Complimenti anche per questo! Abbiamo visto, invece, la voracità dei grandi istituti, che hanno fatto man bassa di fondi pubblici, di Tremonti *bond* e di tutti gli strumenti che sono stati inventati per sostenerli. Non ho capito, però, se il dottor Gatti abbia chiesto uno strumento di protezione istituzionale.

Poiché ho visto che proprio ieri c'è stato il *flop* dell'Ecofin, pongo un'altra domanda. Pare che la Germania abbia bloccato l'operazione. Il punto qual è? Non so se, in questo momento, la Germania abbia agito bene, ma il punto è molto semplice: secondo la Germania, la Banca centrale europea può avere la supervisione non su tutte le banche, bensì soltanto su quelle principali. In tal modo, verrebbero esentati gli istituti regionali tedeschi, il che significherebbe accettare l'impostazione del Ministro delle finanze tedesco, Wolfgang Schäuble, il quale sostiene di non avere fretta, evidentemente proprio per salvaguardare i predetti istituti regionali.

Venendo a un'ulteriore domanda, noi siamo rappresentati da un Governo in cui sono presenti grandi banchieri, da Monti a Passera. Orbene, la posizione di questo Governo non potrebbe confliggere con gli interessi delle BCC-CR? Secondo voi, potrebbe emergere, in sede Ecofin, una posizione del nostro Governo contraria agli interessi degli istituti bancari territoriali, diversamente da quella assunta dal Ministro delle finanze tedesco? Mi farebbe piacere avere una risposta, soprattutto se era a questo strumento di protezione istituzionale che faceva riferimento il dottor Gatti.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Ringrazio l'avvocato Azzi e i dirigenti che lo accompagnano.

Vorrei porre una domanda semplice, fuori dai soliti stereotipi tecnicistici, partendo dall'ultima riflessione svolta dal dottor Cornelli in merito al pericolo derivante dall'istituzione di un fondo unico di *resolution*: alla fine, è questo l'aspetto che preoccupa molto anche noi e che, quindi, è stato uno dei principali argomenti di riflessione.

Conoscendo la meticolosa e ricca presenza delle BCC-CR sul territorio, proprio in termini concreti, credo che il Governo italiano vi dovrebbe essere veramente riconoscente: mai come in questi ultimi tempi, siete riusciti a intervenire soprattutto nel credito alle piccole e medie imprese, laddove altri istituti si sono tirati indietro. Rappresentate veramente un perno essenziale e importante della nostra economia. Operando nel Nord Italia, nella provincia di Verona, a cavallo delle province di Brescia e di Mantova, posso constatare molto spesso quanto sia stato ampio e prezioso lo spazio occupato dalle banche di credito cooperativo nell'enormità degli abissi lasciati dalle banche popolari: è inutile nascondere.

Ciò premesso, le domande che pongo, e che formula l'uomo della strada sono le seguenti: c'è bisogno di tutto questo? Ne sentite l'esigenza, o vi dovete adeguare,

perché si tratta di una cordata da cui non vi potete separare, in quanto anche il nostro Paese è coinvolto?

Quando mi trovo di fronte a determinate situazioni, mi chiedo come mai l'Italia debba sempre adeguarsi a tante normative europee, le quali sono spesso — non possiamo nascondercelo — la causa di enormi difficoltà e appesantimenti, non solo per gli istituti bancari, ma anche per le attività produttive, e si traducono in maggiori costi sulle piccole e medie imprese, influenzando negativamente, quindi, l'andamento dell'economia. Non mi riferisco soltanto alla normativa in materia creditizia, ma anche a quella sulla sicurezza sul lavoro, alle normative fiscali e a quelle tecniche. Invece, se ci si reca all'estero, ci si accorge che determinate questioni non sembrano nemmeno porsi.

Ho partecipato, di recente, a una cena di rappresentanza all'estero organizzata da un gruppo aeroportuale. Sono stato portato a cena in un ristorante in cui, se fosse scoppiato un incendio, non si sarebbe salvato nessuno! Seduto al mio fianco c'era un ingegnere dei Vigili del fuoco, al quale ho rivolto la seguente domanda: « Si rende conto che, se una cosa simile avvenisse in Italia, si dovrebbe chiudere tutto e non si potrebbe più lavorare? ».

Concludendo, capisco che i grandi istituti dovranno avere determinate garanzie e determinati circuiti, e che il discorso interessi inevitabilmente anche voi, perché la vostra presenza è massiccia, ricca, importante e puntuale. Tuttavia, proprio perché finora avete potuto fare a meno di aiuti o di garanzie — mi pare di capire che il fondo già esistente abbia sempre fatto fronte ai problemi da più di un centinaio d'anni a questa parte —, mi chiedo se, a un certo punto, non si possa anche affermare: « Ma a noi chi ce lo fa fare? ».

MARCO CAUSI. Considerato che, per via di quello che è successo ieri all'Ecofin, il vostro sistema di banche locali viene talvolta accostato ai sistemi di banche regionali tedesche o austriache, ci potete spiegare quali sono le differenze fra i

sistemi italiani di banche locali come il vostro e i sistemi di banche regionali tedesche? Mi risulta che esistano alcune differenze. Forse, ce le potete illustrare con maggiore chiarezza.

PRESIDENTE. Mi sembra che la vostra relazione, presidente, si sia concentrata sulla non omogeneità, almeno sotto il profilo della tempistica, delle direttive DGS e BRR. Non crede che, prima di accedere a questi sistemi, sia importante, invece, stabilire un *level playing field* e alcune regole, valide per l'intero sistema bancario, per arrivare alla risoluzione delle crisi?

Non credo si possa giocare una partita — di calcio, ad esempio — senza che prima siano fissate le regole. Si può giocare in serie A, in serie B o nell'Interregionale, ma ciò che conta, alla fine, è avere un quadro stabile di regole valide per l'intero settore. Elaborare il *single rulebook* non è, forse, più importante che emanare direttive relative ad aspetti che potrebbero essere considerati in seguito?

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

ALESSANDRO AZZI, *Presidente di Federcasse*. Innanzitutto, vi ringrazio, perché tutti gli interventi hanno confermato la vostra condivisione sul ruolo del credito cooperativo, tanto più in tempi difficili come questi.

In virtù di cosa siamo riusciti a rimanere e addirittura ad accrescere la nostra presenza nei tempi della crisi? Ci siamo riusciti grazie alla consapevolezza delle nostre peculiarità e di cosa le comunità e le persone chiedono alle banche di territorio, cooperative mutualistiche: un servizio e un accompagnamento nel tempo, che sono ancora più attuali, e quanto mai necessari, in momenti come quelli che stiamo vivendo.

Noi siamo le piccole e medie imprese, anzi le micro, piccole e, forse, medie imprese dell'industria bancaria italiana. Per tanti aspetti, infatti, risentiamo delle problematiche delle micro e piccole imprese italiane. Abbiamo potuto reggere e

crescere anche perché ci siamo dotati di originali sistemi di garanzia, solidaristici e anticipatori rispetto alle crisi.

Non è vero che non ci siano state crisi di banche di credito cooperativo. In una famiglia di 400 soggetti, l'infermeria è sempre aperta e c'è sempre qualcuno che vi è ricoverato. Ovviamente, però, tutti sanno che è meglio prevenire le crisi, come le malattie, piuttosto che arrivare a cose fatte.

Lo spirito con cui affrontiamo queste tematiche è quello di condividere un'esigenza di uniformità normativa e di omogeneità di criteri di intervento in tutta l'Europa, anche perché le regole che la Banca d'Italia ha imposto alle banche sono, in Italia, piuttosto rigorose, come hanno sostenuto, del resto, personaggi più autorevoli di me. Da questo punto di vista, noi siamo penalizzati, o avvantaggiati, a seconda del punto di vista.

Noi chiediamo che il processo di accentramento, tra i cui presupposti vi è certamente la migliore definizione di regole stabili e uniformi, non sia condizionato, magari in conseguenza di un'accelerazione determinata dal progredire, anziché dall'arretrare della crisi, da una logica di approssimazione che faccia perdere di vista determinate caratteristiche, da un processo di omologazione che inevitabilmente vedrebbe le regole e i sistemi di intervento improntati al modello della banca capitalistica di grandi dimensioni, magari operante a livello internazionale.

A conclusione del mio intervento precedente, ho richiamato il vantaggio che il cittadino cliente ricava dal pluralismo bancario, che si manifesta in forme differenti: un sistema bancario avanzato si articola meglio se l'offerta è più ampia.

Immagino, quindi, che le grandi banche si struttureranno per offrire prodotti e servizi standardizzati, con la logica di realizzare grandi economie di scala, mentre, scendendo sempre più di livello, le piccole banche lavoreranno soprattutto sul sostegno alla famiglia e alla piccola impresa e, possibilmente, anche sulla relazione e sulla conoscenza personale, nel-

l'uno e nell'altro caso enfatizzando i fattori di vantaggio e cercando di minimizzare quelli di svantaggio.

Per noi, un fattore di svantaggio consiste proprio nella difficoltà di attuare economie di scala: 400 soggetti, con masse analoghe a quella del terzo *player* bancario italiano, hanno, potenzialmente, dispersioni di costi che dobbiamo attenuare, ma non eliminare, in quanto eliminandole andremmo a creare un aggregato unico, disperdendo la nostra peculiarità e smarrendo il senso della nostra presenza.

Scendendo più nello specifico, per quanto riguarda Basilea 3, la nostra preoccupazione è che, per esempio, non ci sia un adeguato sostegno del *supporting factor*. È evidente che chi opera facendo banca in Italia — la considerazione riguarda anche la grande banca e non solo le BCC-CR — opera nei confronti di interlocutori frazionati. È necessario, pertanto, che gli appostamenti di capitale per questi soggetti siano meno impegnativi di quelli sulle grandi concentrazioni di credito.

Chiederemmo e vorremmo, quindi, che il Parlamento, il Governo e anche la Banca d'Italia si ponessero con ancora maggiore determinazione su questo fronte, perché ciò è fondamentale non soltanto per le banche piccole, ma per tutte le banche che vogliono svolgere attività di intermediazione classica in un Paese nel quale i soggetti imprenditoriali sono frazionati.

Altra questione è affermare che si debba indurre tali soggetti a mettersi in rete o ad accrescere le proprie dimensioni: sono buone cose, ma non si ottengono a bastonate sulla testa, riducendo il credito o rendendolo più difficile. Si può intervenire su questo aspetto in tante altre forme, ma occorre il tempo necessario. Conosciamo il DNA del nostro imprenditore e non possiamo snaturarlo.

Ci interessano — e non sono retorici, ma devono essere declinati — i principi di proporzionalità, di sussidiarietà, di non duplicazione. Nel momento in cui si va verso un percorso di unificazione e di supervisione bancaria, non deve capitare che si dimentichi la proporzionalità. Non

si può chiedere a una banca con 20 o 30 addetti - ci sono anche quelle: nel Trentino, ad esempio, sono tante - di sottostare alle stesse regole valide per una banca che ha 50.000 dipendenti, perché esse hanno esigenze diverse. Occorrono, quindi, proporzionalità e sussidiarietà.

La logica della sussidiarietà suggerisce che, anche in un sistema di unione bancaria europea, ci siano funzioni delegate a chi gestirà la supervisione in Italia, secondo regole comuni. Le funzioni decentrate e delegate consentiranno di mantenere un dialogo aperto con l'autorità di vigilanza del proprio Paese, in un contesto di regole uguali per tutti. Questa è una garanzia di stabilità, perché le crisi sono sistemiche e anche la piccola banca può subire danni da una crisi che parte da lontano (come, peraltro, è già avvenuto).

Abbiamo problemi di ipertrofia normativa. Com'è stato rilevato, sono gli stessi problemi che gravano sul piccolo imprenditore e sul piccolo esercente italiano, anche perché, purtroppo, non sempre a buone regole corrispondono buona pratica e buona attuazione, anche per quanto riguarda il soggetto che deve garantirne l'applicazione.

Sono convinto che qualsiasi Governo del nostro Paese debba tener conto delle esigenze connaturate al nostro sistema industriale. Noi ci battiamo affinché ciò sia considerato e valorizzato in maniera particolare.

Mi rendo conto di avere risposto un po' disordinatamente. Sulle caratteristiche dei nostri fondi e sull'impatto derivante dalle proposte normative in esame lascio la parola ai direttori.

SERGIO GATTI, *Direttore generale di Federcasse*. Rapidamente, se il presidente lo consente, affronterei quattro punti.

Per quanto riguarda il primo, fornisco alcuni dati. Ottanta banche europee gestiscono il 90 per cento degli *asset*. Ciò significa che, se una normativa deve immediatamente attenuare i rischi sistemici, o possibilmente eliminarli, essa deve concentrarsi sulle banche con un determinato modello di *business*, certe dimensioni e

una logica transnazionale, ovviamente quotate.

Come secondo elemento, l'87 per cento delle imprese europee - parliamo di area monetaria omogenea - fa riferimento, per il proprio finanziamento e per la propria attività, sia di investimento sia quotidiana, al sistema bancario, il che le distingue, per esempio, dalle imprese americane, dove soltanto il 27 per cento si rivolge alle banche. Questo aspetto deve essere considerato quando il Comitato di Basilea emana raccomandazioni e l'Europa vuole fare la prima della classe applicandole a tutti. Vi ricordo che Bernanke ha affermato in due occasioni, quest'anno, che Basilea 3 sarebbe stata applicata soltanto a 24 banche, cioè a quelle grandi, e, poche settimane dopo, che non sarà applicata a nessuno. Non può esserci cecità da parte del legislatore europeo!

È fondamentale l'osservazione del presidente Conte. Si parte dal testo unico bancario europeo, che però si sta scrivendo in maniera frammentata. L'EuroTUB, definiamolo così, sta nascendo e deve nascere, ma è il modo in cui nasce che è preoccupante, sia perché il parto segue logiche d'emergenza, con una visione culturale e prospettica non lucida e non neutrale, sia perché si cerca di attribuire una parvenza di omogeneità a ciò che omogeneo non è.

Il prossimo anno poiché il *single rulebook* non esiste, proporremo provocatoriamente un *double rulebook*, composto di due documenti: uno per le grandissime banche e l'altro per le piccole banche cooperative. Si tratta di una provocazione, che ha, però, un significato sottostante.

Il *single rulebook* è in fase di elaborazione. L'EBA stabilirà i *technical standard* e la BCE eserciterà la vigilanza: direttamente, su un dato numero di banche e indirettamente, tramite l'autorità nazionale, come la Banca d'Italia, su un numero più ampio di banche, che sono in tutto 6.000. Come lo farà? Mettendo insieme un po' di *single rulebook*, un po' di direttive, i *technical standard* dell'EBA da Londra e l'ordinamento nazionale, che non sarà

scardinato. Non possiamo illuderci che ci sia omogeneità. Sostenerlo sarebbe un po' propagandistico.

Noi siamo d'accordo che ci debba essere un'unione bancaria. Il problema non riguarda il « se », ma il « come ». Il profilo fa la differenza: l'Europa ha una storia che è diversa sia da quella dell'Asia, sia da quella degli Stati Uniti.

Come terzo punto, c'è la posizione dei Governi. Non dimentichiamo che, come afferma la Commissione europea nella proposta di regolamento, sono stati bruciati 4.500 miliardi di euro per salvare alcune banche: 900 miliardi di euro anche dal Governo britannico e 350 anche dal Governo tedesco. Per questo motivo il Governo tedesco ha interesse a che una parte delle banche ancora pubbliche già salvate non sia subito sottoposta alla vigilanza comune. Noi chiediamo, invece, regole uguali per tutti, purché proporzionate e applicate a livello nazionale in maniera omogenea; in caso contrario, ci saranno sempre differenze.

Quarto punto: Fondo di garanzia istituzionale — è bene chiarirlo — non significa Fondo di garanzia pubblico, ma volontario e totalmente privato (Federico Cornelli ne è il direttore).

Un'ultima questione sulla quale volevo soffermarmi riguarda la non neutralità dei Governi. Il problema è che il Governo tedesco, quando parla in un certo modo della Grecia, cura gli interessi di una parte consistente sia delle grandissime banche, sia delle banche pubbliche locali.

Noi non siamo assimilabili — mi rivolgo soprattutto all'onorevole Causi — né alla *Sparkasse*, né alla *Landesbank*. L'unica cosa che apparentemente ci accomuna è il fatto di essere banche territoriali, ma quelle tedesche sono banche pubbliche, già salvate una volta, nei cui consigli di amministrazione siedono rappresentanti degli enti pubblici. Questa è una situazione che noi, dopo i casi famosi dell'anno scorso e di quest'anno, abbiamo radicalmente eliminato. Con tutto il rispetto per la sede più nobile della rappresentanza politica, noi evitiamo che ci siano rappresentanti politici eletti nei nostri consigli d'ammini-

strazione. È brutto doverlo fare, ma ciò è inevitabile per far sì che non ci siano assolutamente rischi di confusione.

Le *Volksbanken* e le *Raiffeisen* tedesche sono locali e cooperative, ma private, e non hanno mai avuto un euro o un marco. Sono, dunque, omologhe rispetto alle banche popolari e alle BCC-CR.

L'onorevole Fogliardi ci chiedeva chi ce lo faccia fare. Noi dobbiamo combattere per l'unione dell'Europa, che senza l'unione bancaria resterebbe un'anatra zoppa: oltre a quella della moneta unica, ci deve essere anche la seconda zampa. Il problema è « come » nascerà l'unione bancaria e quale profilo avrà. Non è scontato che sarà come la stanno disegnando.

FEDERICO CORNELLI, *Direttore operativo di Federcasse*. Chi, come noi, viene da una valle del Trentino o da un paese del Sud, può ben capire l'errore che sta commettendo l'Unione europea nel considerare che esiste solo un unico mercato finanziario europeo: quello della Borsa e delle grandi banche quotate. Esistono, invece, e devono rimanere, diversi mercati finanziari locali. Le BCC-CR, ai sensi del testo unico bancario, raccolgono a Folgaria o nel Molise, e devono reinvestire il 95 per cento minimo delle loro risorse nel piccolo territorio. Ciò significa che non c'è raccolta in Sicilia e impiego in Baviera. Ciò aiuta il piccolo o chi è in ritardo nelle economie locali.

Se poi prendete un'indagine dell'Antitrust, la n. 36 del 2009, vedrete che, alla fine del documento, c'è un capitolo dedicato a noi. In esso l'Antitrust ammette, e ne siamo soddisfatti, che il 98 per cento dei nostri utili sono indirizzati a capitale per le prossime generazioni. Siamo l'unico esempio di pensiero rivolto da una generazione a quelle successive e, quindi, siamo lontani da alcuni problemi tipici di altre realtà, come dividendi straordinari e *bonus* in Borsa, che poi paga il consumatore.

Cosa abbiamo pensato? Questo è il punto. Che cos'è un Fondo di garanzia istituzionale? Noi abbiamo 400 banche, 400 piccole imprese che si controgaranti-

scono tra loro con uno strumento legalmente *binding*, il quale le obbliga a salvarsi l'un l'altra.

Immaginate se ci fosse un simile rapporto fra Unicredit, Intesa, Commerzbank, Santander, Barclays e via elencando. Non ci potrebbe mai essere, perché sono azionisti diversi, banche quotate, concorrenti.

Anche noi siamo in concorrenza, ma abbiamo uno spirito mutualistico cooperativo: se volete, un sogno. Questo sogno spinge a far sì che i operatori di Trento siano pronti a salvare quelli della Sicilia, o viceversa, se si verifica un problema.

Perché si deve legare Trento alla Sicilia, e viceversa? Perché noi poniamo regole comuni, che sono da non sottovalutare: facciamo da soli un'autovigilanza, senza farla pagare al contribuente. Non c'è nemmeno il costo della Banca d'Italia. Noi regaliamo ai nostri soci, ai nostri territori, di fatto, un *credit default swap* di copertura sulle nostre banche. Se la banca ha un problema, le 399 consorelle la aiutano. Il mio cliente, il mio *taxpayer*, non paga nulla.

Si tratta di un sistema basato su un sogno diverso, quello mutualistico. Esso ci consente di affermare che una parte importante (come ricordava il presidente, circa il 10 per cento del nostro sistema bancario), si autotutela, si autoblinda, con costi totalmente a proprio carico. Di questo la normativa europea deve tener conto.

ALESSANDRO PAGANO. Sento il dovere di ringraziare Federcasse, perché, secondo il mio modesto parere — ma mi pare di interpretare il pensiero di tutti i gruppi, la sua posizione è quella del sistema Paese.

Vi ringrazio veramente, perché siete stati illuminanti e, soprattutto, avete espresso bene il nostro modo, secondo me, di concepire la finanza.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti, autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione da essi consegnata (*vedi allegato 1*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del Presidente dell'Associazione bancaria italiana, Giuseppe Mussari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Comunicazione della Commissione europea: Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria (COM(2012) 510 final), sulla Proposta di regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM(2012) 511 final), sulla Proposta di regolamento recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM(2012) 512 final), e sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010 (COM(2012) 280 final), l'audizione del presidente dell'Associazione bancaria italiana, Giuseppe Mussari.

L'avvocato Giuseppe Mussari è accompagnato da dirigenti e funzionari dell'Associazione bancaria italiana noti alla Commissione: il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale, la dottoressa Laura Zaccaria, responsabile della direzione norme e tributi, dal dottor Carlo Capoccioni, responsabile dell'ufficio relazioni istituzionali, e la dottoressa Ildegarda Ferraro, dell'ufficio stampa.

Concluso il ciclo di audizioni, la Commissione approverà un documento finale nel quale esprimerà le proprie valutazioni sugli importanti provvedimenti in titolo.

Purtroppo, i lavori della Commissione si sono protratti più a lungo e abbiamo cominciato in ritardo le audizioni.

Do senz'altro la parola all'avvocato Mussari, affinché ci faccia conoscere la posizione dell'ABI in merito alle questioni che stiamo trattando.

GIUSEPPE MUSSARI, *Presidente dell'Associazione bancaria italiana*. Signor presidente, la ringrazio, innanzitutto, dell'opportunità che viene offerta all'ABI. Consegnerò un documento che non tenterei neanche di riassumere, per non sottrarre tempo ai lavori pomeridiani della Commissione. Esso illustra, in maniera completa, la posizione dell'Associazione bancaria italiana, che ha avuto modo di discutere più volte i temi oggetto dell'audizione. Non vi troverete argomenti molto diversi da quelli già esposti dal Presidente Azzi, sia pure da un angolo di visuale specificamente rivolto alle BCC-CR.

Credo che bisognerebbe inquadrare il tema in senso generale: non per sfuggire alle problematiche tecniche, che pure sono insidiose quando vengono in considerazione siffatti provvedimenti, bensì per cercare di inserire in un quadro corretto la posizione dell'Associazione rispetto alle proposte presentate dalla Commissione europea.

È del tutto evidente che i limiti di una comunità economica vengono alla luce nel momento stesso in cui l'andamento del ciclo economico non è particolarmente favorevole, o è addirittura particolarmente sfavorevole per alcuni membri e relativamente favorevole per altri.

In quel momento, la dimensione della moneta unica presenta i suoi elementi più problematici, perché, a fronte di essa, riscontriamo andamenti economici reali assai diversi tra loro, con evidenti benefici e penalizzazioni che non vale la pena di sottolineare davanti alle Signorie vostre.

Dentro questo quadro, tutto quanto rappresenta un modello di maggiore integrazione, economica e politica, tende a risolvere alla radice il problema, cercando di costruire per tempo, e preventivamente, tutti gli anticorpi utili a non perpetuare nel tempo gli squilibri provocati, i quali, se ragionevolmente quantificabili dal punto di vista economico, possono avere un pre-

cipitato politico molto grave e preoccupante nella relazione fra i Paesi e fra i popoli.

In questo contesto s'inseriscono le proposte della Commissione europea. L'unione bancaria rappresenta un punto di arrivo di una dinamica che ha attraversato le competenze europee rispetto alle regole delle banche e, nello stesso tempo, un punto di partenza per andare a risolvere parte delle questioni cui accennavo in precedenza. È un punto d'arrivo, perché è da tempo, ormai, che la legislazione prudenziale delle banche ha, per noi, una matrice non nazionale ma comunitaria, mentre, in realtà, la matrice dovrebbe essere globale.

Oggi, le difficoltà riguardanti le regole di Basilea 3 non sono relative solo al loro contenuto o ai tempi di attuazione, ma stanno nel fatto che una parte del mondo ha deciso, per il momento, di non applicarle, né ci ha indicato una possibile data di applicazione.

I fatti che si sono succeduti in questi anni hanno dimostrato, però, che un'unica normativa, per quanto assai ampia e pervasiva come quella di Basilea 2, non riduce le differenze nella disciplina dei singoli Stati rispetto agli intermediari creditizi.

Questo è un tema particolarmente delicato sia in momenti positivi del ciclo, sia in momenti negativi, perché la differenza delle prassi applicative, e quindi delle istruzioni di vigilanza, rispetto ai singoli intermediari determina, innanzitutto, posizioni di disparità in termini concorrenziali, non tanto e non solo per le banche, quanto per le economie dei Paesi in cui le banche operano.

Vi basti un esempio. Se si ha la ventura di erogare un mutuo edilizio in un paese frontaliero della Francia, e lo si rapporta con un analogo mutuo su un paese frontaliero dell'Italia, il risultato, se guardiamo all'assorbimento patrimoniale della banca, sarà molto diverso per due immobili sostanzialmente identici, in quanto i criteri prudenziali di assorbimento di capitale rispetto a questi impieghi sono diversi e meno rigorosi per la Francia rispetto a quelli previsti per l'Italia. Ciò determina

non solo che la banca francese potrà erogare più mutui con la stessa dotazione patrimoniale di una banca italiana, ma anche che l'economia legata all'edilizia del paese in oggetto avrà sicuramente più opportunità di sviluppo.

Se analizziamo la questione dal punto di vista dei rischi, com'è giusto fare, ci saranno intermediari con quantificazioni di rischi diversi e con possibili esiti oggettivamente diversi. Immaginare che, al di là delle regole comuni, vi sia un comune regolatore, un comune applicatore di regole, un comune verificatore e un comune ispettore rappresenta un passo ulteriore verso l'integrazione europea, verso un'armonizzazione reale delle regole, verso la sconfitta del differenziale normativo che ha determinato per lungo tempo e che determina anche oggi, all'interno della medesima Comunità, vantaggi competitivi dell'uno nei confronti dell'altro.

L'Unione europea ha regolato molto e agisce molto, e giustamente, rispetto agli aiuti di Stato, intesi come dazioni di denaro o vantaggi fiscali verso imprese o settori di imprese. Probabilmente, se analizzassimo i vantaggi competitivi determinati dall'applicazione concreta delle medesime direttive europee, troveremmo materiale significativo su cui lavorare.

Da questo punto di vista, la posizione dell'Associazione bancaria italiana è favorevole all'unione bancaria, purché ci siano alcuni chiari punti fermi.

Il Presidente Azzi vi avrà parlato del principio di proporzionalità. Non si può pensare di regolare con gli stessi adempimenti formali una banca di credito cooperativo e un grande gruppo transfrontaliero. L'ABI è favorevole, ma con la ferma posizione secondo la quale gli oneri burocratici, pur doverosi e dovuti in relazione alla verifica e al controllo, non possano duplicarsi. Non possiamo costituire due autorità di vigilanza, altrimenti, oggettivamente, non se ne viene fuori. A fronte di questa chiara determinazione, e del fatto che il piano di gioco deve essere uguale per tutti in sede anche applicativa e non solo normativa, noi non possiamo non concordare.

Consentitemi — non andrò fuori dal seminato — di portarvi un altro esempio di come le prassi applicative rischino di essere molto penalizzanti per il nostro Paese.

L'anno prossimo, ma i lavori sono già iniziati — immagino che ne abbiate già incontrato i rappresentanti —, il Fondo monetario internazionale fotograferà la stabilità finanziaria ed economica del Paese. In questa fotografia avranno un posto rilevante le conclusioni rispetto alla stabilità dell'industria bancaria.

Oggi, l'attenzione degli osservatori e dello stesso mondo è legata alla qualità del credito che è presente nei bilanci delle banche, non solo italiane. È un'attenzione giustificata, visto l'andamento del ciclo economico. Come si traduce, numericamente, quest'attenzione, e come viene fuori la fotografia rispetto a queste analisi?

Nella grande famiglia dei crediti deteriorati, le istruzioni della Banca d'Italia, giustamente — e sottolineo « giustamente » — impongono alle banche italiane di inserire, senza alcuna possibilità di deroga, le sofferenze, i crediti incagliati, i crediti ristrutturati e i crediti in ritardo per un numero di giorni superiore a novanta. Tutte queste categorie entrano a far parte della grande famiglia dei crediti problematici. Fatto uguale a 100 tale numero, lo si rapporta alle coperture, ragion per cui, se le coperture sono di 40, avremo una copertura del 40 per cento. Mi pare una regola aurea.

Quando, però, andiamo a valutare questa giusta disposizione, e la matrice dei nostri numeri, con le matrici di Paesi europei, scopriamo che il denominatore, cioè l'ammontare dei crediti problematici, non è identico: alcuni non vi includono parte dei ristrutturati, altri parte degli incagliati, altri ancora i crediti in ritardo.

Qual è il risultato numerico? Ovviamente, se il denominatore diminuisce, le coperture appaiono più alte, con la conseguenza che io, che includo tutto, appaio in più debole, mentre un altro, che include di meno, appare più forte. Noi siamo molto preoccupati per questo aspetto.

L'unione bancaria servirebbe sicuramente ad armonizzare anche questo dato, ma siamo preoccupati perché non vogliamo che l'immagine della stabilità del Paese venga, in termini relativi, influenzata da errori sulle matrici.

Su questo punto stiamo reagendo. Abbiamo commissionato un lavoro a un soggetto autonomo e indipendente per rieseguire i conti secondo le nostre e secondo le loro regole, per avere un raffronto che parta da dati omogenei.

Dovremmo aggiungere, in più, che in questo calcolo pesa non poco l'ammontare delle garanzie. Se io ho un credito di 100 con una garanzia che vale 80, e il presidente ha un credito di 100 con una garanzia che pesa 60, se lui apposta 20, siamo alla pari: non ha 20 di accantonamento più di me, che ho zero.

Come vedete, il tema delle regole, e di chi le amministra, ha riflessi profondi rispetto all'idea della stabilità del Paese, al costo del rischio del Paese e, in una parola, alla competitività del Paese.

Tutto ciò che va verso la direzione dell'armonizzazione applicativa delle regole non può, dal nostro punto di vista, che essere benvenuto, perché criteri più rigorosi dei nostri in Europa non esistono. Da un punto di vista relativo, avremmo solo da migliorare rispetto ai nostri competitori transnazionali.

Passo alla seconda questione.

È evidente che il meccanismo di risoluzione delle crisi, per svolgere adeguatamente il proprio ruolo, deve avere una matrice europea, autonoma rispetto a chi svolgerà la vigilanza. La BCE guarda con favore al modello statunitense, che include la risoluzione della crisi in senso dinamico, nel senso di recuperare dagli *asset* del soggetto in crisi le risorse necessarie per adempiere le obbligazioni dello stesso. Anche da questo punto di vista, il nostro giudizio non può che essere positivo.

Compiendo un passo indietro, e senza addentrarci in tematiche tecniche, va segnalata una questione: esiste un potenziale conflitto d'interessi fra chi governa la moneta e chi governa le regole rispetto agli intermediari. Si tratta di una questione

che necessariamente andrà regolata con attenzione, forse — aggiungiamo noi nel nostro documento — anche distinguendo il luogo in cui le due parti di autorità risiedono.

Noi avanziamo la proposta che l'Autorità di vigilanza abbia sede a Roma e non a Francoforte, anche per riconoscere la qualità del lavoro della nostra Autorità di vigilanza. Si deve trattare sempre della BCE, non di un altro soggetto, ma anche la distanza fisica può meglio rappresentare la dovuta separazione fra i due ruoli.

La terza questione, riguardante il Fondo di garanzia dei depositi, è assai delicata.

Esiste una proposta di direttiva, che è incagliata perché non c'è consenso fra la Commissione e i Governi dei Paesi. Noi abbiamo, in Italia, un'esperienza di garanzia *ex post* che ha sempre perfettamente funzionato. A questo schema siamo ovviamente affezionati. Si avanza, ora, una proposta di garanzia *ex ante*, con il versamento immediato, da parte delle banche, per la costituzione del Fondo di garanzia. La garanzia *ex ante* si autoriproduce, perché, nel momento in cui mai ce ne fosse bisogno, occorrerebbe ovviamente ricostituirlo.

Nutriamo severe perplessità su questo meccanismo, che costerebbe alle banche italiane circa 20 miliardi di euro. Non si capisce bene se siano 20 miliardi di ricavi o di patrimonio, come verrebbero remunerati e chi gestirebbe questa ingentissima liquidità. Se eseguiamo un calcolo patrimoniale approssimativo, si tratta di circa 200 miliardi di euro di impieghi. In questa fase, voi capite che tutto ci serve tranne questo.

Noi rimaniamo affezionati al nostro modello, che ha funzionato in quanto modello dinamico, che tende a far garantire alle banche i depositi fino a 100.000 euro, ma consente anche alla Banca d'Italia, ai liquidatori e al Fondo centrale di garanzia di gestire dinamicamente gli *asset* del soggetto in crisi e, quindi, di recuperare parte delle risorse che le banche vanno a versare.

Una mediazione possibile, inserita nel nostro documento, è che i denari da versare *ex ante* non siano liquidità, ma titoli di Stato posti a garanzia dell'impegno, ossia titoli immediatamente liquidabili, in modo da non determinare un *deficit* patrimoniale o una riduzione patrimoniale per i soggetti bancari che sarebbero chiamati a costituire il fondo medesimo.

Io credo che quella assunta dal nostro Paese sull'unione bancaria, attraverso il Governo, sia stata una posizione assai coerente. Essa non distingue tra soggetti intermediari, eppure prevede specificità per cui si sarebbe potuto compiere una differenziazione, non ultima quella per le banche di credito cooperativo.

Altri Paesi più virtuosi continuano a chiedere una diversificazione rispetto ai soggetti giuridici. Badate bene che operare distinzioni da questo punto di vista significa continuare a distorcere la concorrenza e favorire alcune economie europee rispetto ad altre. Se unione deve essere, non può avere eccezioni. Se unione deve essere, deve avere regole comuni e prassi applicative comuni. Se, oltre a permettere ad alcuni di mantenere un livello di banche pubbliche significativo in rapporto all'economia reale, dovessimo anche consentire regole specifiche per il funzionamento delle stesse, saremmo fortemente svantaggiati, com'è facile comprendere, dal punto di vista competitivo, nel rapporto complicato fra banca e impresa.

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

ALESSANDRO PAGANO. Presidente, la sua relazione mi ha convinto moltissimo. Noi eravamo già abbondantemente orientati in una certa direzione, ma avere il conforto dell'ABI ci rende più persuasi della correttezza delle nostre opinioni.

Alla luce di quanto sta accadendo anche in queste ore (le notizie su *Il Sole 24 Ore* di oggi sono piuttosto chiare), come inquadra la strategia dell'ABI - che coincide, di fatto, con quella di questa Commissione - a supporto del Governo?

Il termometro, a questo punto, segna una temperatura alta: si va verso un braccio di ferro.

Vorrei capire se, a suo avviso, ci siano le condizioni per raggiungere l'obiettivo cui miriamo, anche attraverso un ragionevole compromesso.

GIUSEPPE MUSSARI, *Presidente dell'Associazione bancaria italiana.* Onorevole Pagano, la ringrazio. La sua domanda è molto complessa. Avevo cercato di eludere il tema, ma lei, giustamente e saggiamente, mi riporta all'attualità.

C'è una dichiarazione del Ministro Grilli di ieri che è sicuramente ottimistica. È difficile fare previsioni. Si gioca una partita legata alla competitività dei sistemi economici: dobbiamo rilevarlo. Non è un tema solo di architettura istituzionale. Il tema vero è se vogliamo compiere un passo verso un'integrazione economica e politica vera, mettendo in comune alcune cose e rinunciando ad alcuni privilegi, ancora oggi esistenti e pesanti, oppure se vogliamo far vincere la teoria egoistica, che vuole mantenere i privilegi senza mettere in comune le cose.

Da questo punto di vista - mi spingo su un terreno che oggettivamente non è mio, ma più politico - questo è un banco di prova decisivo per la politica dell'Unione europea.

Se guardiamo al passato recente, vediamo che i provvedimenti decisivi rispetto a una situazione oggettivamente instabile, adottati non esclusivamente in relazione alle condizioni dei Paesi, sono stati posti in essere da un ente tecnico, la BCE. Il Piano di rifinanziamento a lungo termine (LTRO) e il Fondo di garanzia per gli Stati sicuramente avranno avuto un consenso informale politico - non lo so, non è materia mia -, ma sono due scelte che hanno un *imprimatur* chiaro, una decisione chiara ed evidente.

Purtroppo, non possiamo annoverare scelte della Commissione europea o del Parlamento europeo altrettanto profonde. La prima sarebbe questa, sulla quale si gioca, probabilmente, il futuro politico ed economico della comunità, proprio nel

senso di stabilire se stiamo insieme e, quindi, condividiamo oneri e onori, o creiamo un modo di stare insieme in cui, in realtà, le differenze determinano vantaggi competitivi ineguali. È una partita importante.

Il Ministro Grilli ha dichiarato testualmente: « Le posizioni stanno convergendo, anche se non sono ancora completamente chiarite le divergenze di opinione, ma credo che sui grandi temi stiamo facendo progressi notevoli ». Non è un caso che tra i Paesi più aperti a questa soluzione vi sia l'Italia e che quelli che avanzano maggiori perplessità siano i Paesi che sono a voi ben noti, perché conosciuti alle cronache.

MARCO CAUSI. Può spiegarci, presidente, come questo aspetto si interconnette con l'attuale funzionamento provvisorio e con il futuro funzionamento definitivo dell'ESM e dell'EFSF per la ricapitalizzazione delle banche?

Il mio pensiero riposto — non so se mi inganno — è il seguente: siamo in una fase transitoria che durerà chissà quanto, ma a regime, con la possibilità di usare quello strumento, forse anche alcuni appesantimenti sulla parte relativa alla regolamentazione e alla risoluzione delle crisi potranno essere visti in un'altra ottica.

GIUSEPPE MUSSARI, *Presidente dell'Associazione bancaria italiana*. Se immaginiamo il sistema completo, nei suoi tre pilastri, abbiamo un ridisegno complessivo di questi strumenti. Questo punto è chiaro. Il Fondo di risoluzione delle crisi sarà il luogo, con la necessaria separatezza e con l'operatività che noi auspichiamo debba avere, in cui la crisi si risolverà, in termini sia di liquidazione, sia di supporto eventuale al soggetto che fosse ancora nella condizione di continuare l'attività.

Dobbiamo considerare anche un altro fattore. Se i meccanismi transitori hanno mostrato un limite, esso sta innanzitutto nella loro transitorietà, ma anche in un'operatività difficile da individuare dall'esterno. Un meccanismo di risoluzione delle crisi funziona quando non deve funzionare mai, cioè quando la sua presenza,

in termini di garanzia ultima, accompagnata, ovviamente, a un'attività di vigilanza di alta qualità, evita fenomeni violenti e, quindi, si pone davanti a chi avesse in mente di porli in essere, strumentalmente o no, come un ostacolo sostanzialmente invalicabile. Questa è la forza dell'architettura complessiva.

Per questo motivo, è forse un po' miope, oggi, discutere con grande attenzione di chi ci mette le risorse, in che proporzione e a che punto. Temo che nella discussione si sminuiscano il valore dissuasivo e la forza di uno strumento operativo rispetto a logiche di mercato che spesso, in assenza di questi strumenti, trovano varchi per moltiplicare possibili situazioni di difficoltà.

Non so se ho risposto.

MARCO CAUSI. Si capisce chiaramente che, nel vertice di ieri, è rimasta aperta la questione relativa a cosa fa direttamente la BCE e a cosa, invece, è delegato alle autorità di vigilanza nazionali. La questione, se capisco bene, è legata alla definizione di banca sistemica. A tale proposito le pongo, presidente, una domanda dovuta a mia ignoranza: dobbiamo per forza attenerci a una definizione di banca sistemica come banca transnazionale? Non potrebbero essere considerate sistemiche anche le banche locali molto grandi, come alcune banche regionali presenti in Germania? Un punto della trattativa potrebbe essere anche l'introduzione di una soglia, in termini di fatturato e di volume d'affari, sopra la quale una banca è comunque vigilata, anche se locale? Quali altre proposte potrebbero entrare nella trattativa che, se capisco bene dai giornali, si svolgerà dal prossimo mese?

GIUSEPPE MUSSARI, *Presidente dell'Associazione bancaria italiana*. Noi abbiamo una posizione un po' diversa: pensiamo, cioè, che la vigilanza debba essere unica e uguale per tutti, sistemici e non sistemici. Verifichiamo pure l'aspetto delle deleghe interne fra BCE e banche nazionali, ma l'importante, lo ripeto, è che il *set* di applicazione delle regole sia identico,

perché quella è la vera garanzia di stabilità, oltre che di equità. Se cominciamo a introdurre distinzioni, l'individuazione delle cosiddette asticelle potrebbe rispondere non a criteri oggettivi, ma a scelte politiche di inclusione o di esclusione. Dal punto di vista dei mercati sarebbe difficile comprenderlo.

Ci sono, in Europa, in Italia, in Francia o in Germania, banche che hanno certe dimensioni, le quali meritano un'attenzione diretta, ma questo è un altro piano. Piuttosto — forse, questa potrebbe essere un'altra giusta considerazione, non esplicitata nella relazione, da aggiungere al nostro ragionamento —, una vigilanza unitaria impedirebbe, un domani, che la liquidità di soggetti francesi, italiani o spagnoli in controllate operanti in Paesi diversi dall'Italia, dalla Francia e dalla Spagna non possa transitare verso l'Italia, la Francia e la Spagna.

Oggi, in un mercato comune in cui devono circolare liberamente merci, beni e servizi, succede questo. Non credo che esista pratica più distorsiva della concorrenza e della libertà economica dentro una comunità come la nostra. Eppure, questo è ciò che succede oggi: ne troviamo esplicita notizia sui giornali.

FRANCESCO BARBATO. Ringrazio l'ABI anche a nome del gruppo parlamentare dell'Italia dei Valori.

Pochi minuti fa, in occasione dello svolgimento in Commissione di un'interrogazione a risposta immediata, da me rivolta al Ministro dell'economia e delle finanze a proposito dell'offerta pubblica iniziale dei titoli SEA, ho avuto modo di sottolineare come al fallimento di tale operazione sia sotteso un giudizio negativo della Borsa nei confronti non tanto della società, quanto della politica. È fin troppo evidente che la Borsa e, quindi, l'economia vera del Paese non vogliono avere come soci il sindaco di Milano o l'assessore Tabacci, non vogliono entrare nei « carrozzoni », o nei « baracconi », delle società municipalizzate, che possono diventare mostri se quotate in Borsa.

Non a caso, anche le fondazioni bancarie non hanno ancora diluito, per così dire, il controllo che esercitano sulle banche. Probabilmente, si vuole ancora conservare una gestione politica delle banche, piuttosto che rifarsi a metodi e criteri industriali e imprenditoriali. L'esempio più clamoroso è rappresentato, da questo punto di vista, dalla Banca Monte dei Paschi di Siena, la cui capitalizzazione in Borsa è addirittura inferiore all'ammontare dei suoi « Tremonti *bond* ».

Fino a quando vigerà questa impostazione, questa ingerenza della politica (un esempio clamoroso è quello che vede una fondazione corrispondere sostanzialmente a un partito)?

I suoi colleghi delle BCC-CR hanno affermato, nell'audizione precedente, che occorrerà evitare di avere rappresentanti politici nei consigli di amministrazioni delle banche.

Non deve esserci più questo tipo d'ingerenza, perché fa solo del male. La Borsa, il mercato vero, l'economia libera vogliono progetti di sviluppo, imprese con cui interloquire e da valutare. Probabilmente, il titolo Monte dei Paschi di Siena sta subendo un crollo in Borsa proprio perché non si vede un progetto, ma soltanto troppa ingerenza, troppa banca-partito.

Non pensa, presidente, che la prospettata frammentazione del sistema europeo di vigilanza bancaria, peraltro piuttosto barocca, potrà addirittura favorire l'ingerenza dei partiti e della politica nell'attività bancaria e danneggiare ancora di più il profilo del sistema bancario italiano?

Lo chiedo a lei, avvocato Mussari, nella sua qualità di presidente dell'ABI, senza alcun riferimento alla sua precedente attività. *Absit iniuria verbis* per quanto riguarda il resto.

GIUSEPPE MUSSARI, *Presidente dell'Associazione bancaria italiana*. Della SEA so molto poco, ragion per cui, se me lo consente, mi asterrò da commenti. Ho letto sui giornali che c'è un'opinione diversa fra i soci, ma partirei dall'ultima parte del suo intervento, onorevole Barbato, per poi ritornare alla prima.

Lei pone l'attenzione su una questione molto seria. I Paesi europei sono 27, ma quelli che hanno l'euro sono di meno. Noi abbiamo l'EBA, Autorità di recente costituita, che avrebbe dovuto armonizzare le regole e le norme tecniche di applicazione delle regole medesime. Andiamo, ora, verso una vigilanza unica della Banca centrale europea, che, per alcuni versi, dovrà utilizzare le autorità di vigilanza nazionali, sia pure rispondendo direttamente — la questione è determinante — dell'attività di vigilanza complessiva.

Lei chiede se tutto ciò non rischi di risultare molto barocco e come ci si debba comportare con i Paesi che sono fuori dall'euro rispetto a quelli che hanno adottato la moneta unica.

Stiamo realizzando, forse, il primo piano di una costruzione complessa. Il fatto stesso di avere una comunità economica in cui una parte dei Paesi ha un'unica moneta e una parte ha addirittura diverse monete segna una differenza significativa. Si tratta di una complessità rilevante, a fronte della quale abbiamo la possibilità di assumere due atteggiamenti.

In primo luogo, possiamo ritenerla un dato da accettare così com'è e, quindi, provare a convivere. Se poi, in Europa, si delocalizza verso alcuni Paesi, perché le condizioni sono migliori, o apparentemente migliori, per l'impresa o per l'imprenditore, ciò comporta l'immediato impoverimento per il Paese di cui le condizioni sono o appaiono peggiori. Tutto quanto porta a integrare e a unificare ha eminentemente un rilievo politico, ma anche un risvolto economico estremamente significativo. Sotto quest'ultimo profilo, noi siamo fortemente penalizzati in questo momento, per limiti intrinseci del nostro sistema economico, ma anche per questa complessità, che nessuno al momento ha ancora affrontato realmente.

La vigilanza comune sulle banche rappresenta il punto di partenza. Si tratta di ridurre e rendere più ragionevole la complessità. Poniamo il caso che la Commissione europea e i Governi decidano secondo l'indirizzo di codesta Commissione, che mi pare coincidente con quello del-

l'Associazione, e che sarebbe il massimo risultato possibile oggi auspicabile. Neanche in questo caso potremmo pensare che, il giorno dopo, avremmo risolto il problema: avremmo soltanto iniziato a risolverlo.

Mi scuserà, signor presidente, se porterò via un po' di tempo, ma la domanda dell'onorevole Barbato richiede riflessioni più profonde, che vanno al di là della questione tecnica. Mi auguro di essere capace di dare una risposta.

Il processo di costruzione di un Paese richiede, tra le prime operazioni, la creazione di una comunità economica, che in seguito si dota di una moneta. Se andiamo a rivedere la storia dei grandi Paesi europei, non ultima l'Italia, vediamo che la moneta è arrivata sempre in un secondo momento. I Paesi europei sono stati fondati su identità culturali, politiche e territoriali, su un comune sentire, che a volte ha impiegato secoli per determinarsi in maniera concreta. L'Italia è, in questo senso, un esempio emblematico.

Noi abbiamo capovolto il processo storico e l'abbiamo inserito in una sorta di acceleratore di particelle, immaginando che avesse la potenza di indurre altri fenomeni, che sono culturali, sociali e politici.

Quando siamo andati a cozzare? Nel momento in cui le condizioni economiche sono diventate palesemente dispari. Da ciò è venuto il rigurgito nazionalista. È evidente che, quando sono molto diverse le condizioni delle persone che vivono in uno stesso luogo fisico, che definiamo Paese, si determinano tensioni, che vanno via via aumentando.

Qual è l'unica strada che possiamo percorrere, a mio modesto parere, per risalire questa china complicata? Sicuramente, dobbiamo lavorare dal punto di vista culturale e politico, ma dobbiamo anche dotarci, in misura sempre maggiore, di strumenti comuni, per disegnare destini comuni. Fino a quando qualcuno potrà pensare di avere un destino proprio che prescinde dalle sorti dell'altro, continueremo ad avere una comunità parziale.

Non credo, dunque, che questo meccanismo possa favorire fenomeni come quelli che lei denunciava, onorevole Barbato. È evidente che una cosa è la politica, un'altra cosa è l'azienda, con la sua amministrazione. Non ci sono dubbi su questo.

Tuttavia, onorevole, la invito a riflettere su una considerazione. Se dimentichiamo la distinzione — necessaria — fra proprietà e amministrazione, rischiamo di compiere un percorso dannoso per il Paese.

Oggi, l'Italia possiede il 30 per cento dell'ENI e il 30 per cento dell'ENEL. Le possiede il Paese: il Governo le amministra *pro tempore*, ma è il Paese che ne è proprietario.

Diffiderei profondamente di chi mi proponesse di cedere queste partecipazioni. Chiederei al Governo e alla politica di distinguere sempre di più il loro ruolo di proprietario dal ruolo di amministratore, e di scegliere gli amministratori migliori, ma non di cedere la sovranità su *asset* strategici, perché non l'ha fatto nessuno in Europa.

Se c'incamminassimo sulla strada della cessione degli *asset* strategici, secondo la logica che lei esprimeva, onorevole Barbato — e che sicuramente può trovare consensi, non sul fine ultimo, ma sulla distinzione, sulla separazione, sulla maggiore managerialità, sul buon funzionamento, sulla verifica e sul controllo —, rischieremo di perdere sovranità.

Se, per andare nel concreto, perdessimo la sovranità sugli approvvigionamenti energetici e si verificassero situazioni come quelle che abbiamo vissuto un paio di inverni fa, con la rarefazione, reale o virtuale, dell'offerta di gas, lei pensa che il fondo di Singapore, o il fondo XY, titolare di una quota di controllo rilevante sull'ENI, si occuperebbe del gas da fare arrivare in Italia?

Occorrono efficienza, distinzione, qualità: d'accordo, ma mi guarderei bene dal mettere in discussione gli *asset* strategici, tra i quali includo anche le banche.

EZIO ZANI. Pur non facendo parte della Commissione finanze — sono, infatti,

un componente della Commissione politiche dell'Unione europea —, ero molto interessato all'audizione, e ho apprezzato la sua relazione, presidente, soprattutto per la chiarezza con cui ha sviluppato alcune riflessioni. Per noi, si tratta di stimoli precisi, che incrociano e interrogano la funzione e il compito del Parlamento nei confronti di un sistema produttivo come quello bancario, che, come lei giustamente sostiene, è il più adatto a descrivere la competitività di un sistema economico.

Condivido quanto ha affermato riguardo alle disparità della disciplina su alcuni temi, quali le coperture, gli accantonamenti e le garanzie, i quali si traducono in una grave disparità di trattamento e di concorrenzialità tra diversi istituti, atteso che quello su cui si gioca, come lei ha ricordato, è un terreno internazionale, o quantomeno europeo, se non addirittura globale.

Il collega Barbato ha rilevato, sia pure pervenendo a conclusioni che non sottoscriverei, quantomeno non interamente, come le tematiche di interesse del sistema bancario, che in questi giorni il Parlamento è chiamato ad affrontare, anche in vista di scadenze prossime, riguardino essenzialmente la disciplina e l'ammontare dei *bond* che il Governo riconoscerà alle banche.

A tale proposito, anche con riferimento ad alcuni atti su cui il Governo sarà chiamato a rispondere nei prossimi giorni, introdurrei nella discussione la questione della ristrutturazione che taluni istituti bancari stanno mettendo in campo.

Non stenterà, presidente, a riconoscere che entrambe i temi evocati riguardano i destini di un istituto a lei molto caro, verso il quale anch'io ho ragioni di attenzione e affetto, se non altro perché sono stato amministratore di una banca del gruppo, fino a quando non ho assunto, la scorsa estate, il mandato parlamentare.

Mi sia consentita una breve notazione riguardo all'intervento del collega che mi ha preceduto. Parlo per me stesso, e la mia affermazione può lasciare il tempo che trova, ma preferisco che l'amministra-

tore di una banca risponda a una comunità, anziché a un gruppo assicurativo, magari straniero, a un fondo d'investimento, magari straniero, o a gruppi finanziari che non si sa da quali leve siano mossi.

Svolgo attività amministrativa nella mia città e sono stato amministratore di una banca, incarico al quale sono arrivato attraverso un meccanismo che ha avuto il suo centro propulsore nelle comunità. La gente sa dove abito e come mi chiamo.

Rispetto alle scelte o ai fatti cui si riferiva il collega Barbato, se le vicende degli istituti fossero dipese da personaggi tenuti a rispondere non alla comunità che li abbia espressi, per il tramite della politica, ma ad altre logiche, come quelle che ho ricordato, non credo — e penso che il presidente Mussari concordi — che la situazione sarebbe preferibile a quella attuale.

M'interessava, presidente, quanto da lei riferito in merito alla competitività del sistema delle banche, proprio perché, per la sua specificità, come ho già ricordato, e come lei ha sostenuto, esso è il più adatto a descrivere la competitività di un intero sistema economico.

Cercando, a mia volta, di essere piuttosto diretto, penso alle notizie pubblicate dalla stampa, anche molto circostanziate, sulle posizioni assunte dall'Associazione che lei presiede riguardo a un recupero di competitività da ottenere tramite una drastica riduzione del costo del lavoro.

Più specificamente, è apparsa su alcuni quotidiani, nei giorni scorsi, la notizia secondo la quale il Comitato esecutivo dell'ABI avrebbe licenziato un protocollo che pone come primo punto, al fine del superamento della crisi e del recupero di competitività dell'intero sistema, la drastica riduzione del costo del lavoro, da attuare tramite cassa integrazione guadagni, prepensionamenti obbligatori o un nuovo contratto di lavoro ispirato al modello agenziale, con una parte del salario costituita da provvigioni.

Lei ci ha offerto alcuni stimoli, che io condivido, presidente. Mi riferisco, in particolare, alla possibilità che la disciplina

cui soggiacciono gli istituti bancari di questo Paese sia differente e più pesante rispetto a quella di istituti con cui ci si confronta anche quotidianamente sul mercato. Ha fatto l'esempio di un mutuo edilizio erogato in Italia e in Francia per due immobili sostanzialmente identici, evidenziando come la banca francese, potendo effettuare minori accantonamenti, ha la possibilità, attraverso il denaro che raccoglie, di erogare più mutui rispetto a una banca italiana.

Le sue riflessioni sono sicuramente stimolanti, presidente, e potrebbero, per il tramite della funzione parlamentare, tradursi in una nuova normativa, volta a rendere il sistema bancario italiano più capace di competere e di confrontarsi sui mercati.

Lei ritiene davvero che il recupero di competitività del sistema bancario italiano passi necessariamente attraverso una drastica riduzione del costo del personale, così come ci è parso di capire leggendo gli articoli di cui ho detto? Vorrei sapere se questa impostazione corrisponda alla sua opinione e a quella dell'Associazione bancaria italiana.

Sono persuaso, invece, — e proprio questo ho colto nelle sue stimolanti riflessioni — che il sistema bancario italiano, proprio per il tramite di una rivisitazione basata sull'evoluzione molto veloce e profonda avuta negli anni, possa recuperare la propria competitività senza dover scaricare il costo della crisi, come spesso avviene anche per problematiche diverse, sull'ultimo anello della catena produttiva, cioè sul personale dipendente, sugli occupati e, in definitiva, sui cittadini, causando, in tal modo, un ulteriore aggravio per le finanze dello Stato, il quale sarebbe chiamato a sopperire a crisi occupazionali che si ripercuoterebbero negativamente sulla qualità della vita della nostra comunità.

PRESIDENTE. Onorevole Zani, lei comprenderà che il tema era un altro. Le abbiamo concesso la possibilità di svolgere il suo intervento per un fatto di cortesia.

EZIO ZANI. Si potrebbe sostenere che il tema è un altro anche quando il pre-

sidente Mussari ci ricorda la diversità di disciplina tra le banche francesi e quelle italiane. Eppure, il tema è interessante.

GIUSEPPE MUSSARI, *Presidente dell'Associazione bancaria italiana* Non ho alcuna difficoltà a rispondere. Ringrazio il presidente per consentirmi di rispondere, ma prima vorrei svolgere una precisazione.

Quando parlavo di disciplina francese e italiana, il tema non era un altro, perché l'armonizzazione dell'unione bancaria dovrebbe tendere alla medesima disciplina, ma venivano in considerazione assorbimenti patrimoniali, non accantonamenti. Se la banca di Lissone ha lo stesso immobile di una banca di Ventimiglia, ma a Lissone assorbe 3 e a Ventimiglia 5 o 6, Lissone può erogare il doppio dei mutui che eroga Ventimiglia. A entrambe si applica Basilea 2, ma le norme di interpretazione e di applicazione della Banque de France e della Banca d'Italia sono diverse. L'unione bancaria dovrebbe risolvere questo divario competitivo. A mio parere, la considerazione era, dunque, in tema.

Lei ha parlato di aggravio per le finanze dello Stato. A oggi, l'industria bancaria versa l'indennità di disoccupazione, ma non l'ha mai utilizzata, ed è, anzi, l'unico comparto produttivo in attivo rispetto a questo versamento. Non ha mai utilizzato la cassa integrazione, ed ha sempre pagato con le proprie risorse il fondo esuberanti, che ha accompagnato alla pensione molti dipendenti bancari negli anni passati.

Lei mi ha chiesto se, a mio avviso, la competitività del sistema bancario possa essere recuperata esclusivamente attraverso la drastica riduzione dei costi del personale. La risposta è no. La competitività del sistema bancario italiano è condizionata, oggi, da una serie di fattori. Se mi consente, le porto l'esempio che può essere, forse, il più chiaro. L'impiego più certo dal punto di vista del rischio è, per una banca italiana, un mutuo a una famiglia, perché si tratta della classe di impieghi che segnala meno sofferenze. Se una banca avesse erogato un mutuo *retail*

quattro o cinque anni fa, avrebbe erogato un mutuo al tasso Euribor più 1,50 punti base: era il tasso medio, senza alcun trattamento né penalizzante, né di favore. Oggi, quel tasso è esattamente dell'1,67 per cento. Per rifinanziare quel mutuo, la banca italiana spende un multiplo e, quindi, ci perde, perché, nel differenziale del margine di interesse, spende più per rifinanziare il mutuo di quanto incassa. Ciò non dipende da alcuna banca italiana, bensì dalla congiuntura in cui ci troviamo, legata, in questo caso, al percepito aumento di rischio del Paese e del suo debito pubblico.

Sono molti i fattori che incidono sulla competitività dell'industria. Prendiamone un altro: il rapporto tra transazioni fisiche e non fisiche. Se ha la pazienza di guardare i dati della Banca d'Italia, vedrà che, negli ultimi anni, le transazioni remote si moltiplicano per fattori annuali sempre maggiori. Un'impresa piccola, media, minuscola, grande non si reca più in banca per compiere transazioni. Da quando il modello F24 può essere compilato e inviato telematicamente, non si va più in banca per consegnarlo. Si tratta di un altro fattore di sviluppo per il Paese e di un altro problema di competitività da risolvere.

Guardiamo la questione da un altro punto di vista ancora, ossia dal punto di vista degli impieghi. Abbiamo avuto, e ancora abbiamo, banche che, fortunatamente, si caratterizzano per prestare soldi a imprese e famiglie. Il 70 per cento dei loro attivi è costituito da tale attività. Negli anni, abbiamo accumulato uno sbilancio fra raccolta delle banche e impieghi di circa 250 miliardi di euro, che oggi è molto complicato rifinanziare, per i motivi di cui ho già detto. Dobbiamo chiederoci, quindi, se sarà possibile mantenerlo in futuro, a quali condizioni andremo a rifinanziarlo e anche quanto di quel credito dovrà essere non più intermediato dalle banche. Provvedimenti che anche voi avete approvato, come i *bond* delle imprese, mirano a questo risultato, ma ciò determina, probabilmente per alcuni, maggiori commis-

sioni legate al collocamento dei *bond* e, sicuramente per tutti, un minor margine di interesse.

Vogliamo cambiare natura genetica? No: vogliamo continuare ad avere banche e intermediari nel senso classico del termine, che non è una brutta parola. Dentro questo sistema, c'è da realizzare un recupero di efficienza complessiva, e non possiamo pensare di farlo solo attraverso i ricavi.

Sarebbe semplice, per me, comunicarvi che dobbiamo recuperare maggiore flessibilità sui ricavi e citarvi l'elenco dei 500 provvedimenti, non tutti legislativi, ma anche amministrativi, che hanno interessato l'attività delle banche italiane negli ultimi due anni. Abbiamo avuto una pressione seria sui ricavi, ma non possiamo guardare solo a quella parte del conto economico. Dobbiamo guardare anche a quella parte, ma dobbiamo farlo in termini di trasparenza, di maggiore efficienza e di migliore qualità dei servizi.

Si pone, poi, un problema di costi, di struttura, ossia amministrativi generali, e di personale. Tutti questi costi vanno affrontati. Anche sul costo del personale, potrei nascondermi dietro una considerazione che il Governatore della Banca d'Italia ha svolto nelle sue considerazioni finali, il 31 maggio di quest'anno. In particolare, egli ha affermato chiaramente che, avendo riguardo all'andamento prospettico dei nostri conti economici, non saremo in grado di sostenere il costo del personale attuale. Me la caverei, forse, in maniera brillante, ma non è questo lo spirito della discussione che lei, onorevole Zani, ha voluto impostare.

Noi abbiamo la necessità di intervenire anche sui costi del personale, e lo stiamo facendo. L'ha fatto Banca Intesa, che ha concluso un accordo importante; lo stanno facendo importanti banche popolari; lo farà, spero, la banca cui lei faceva riferimento, all'interno di una logica negoziale, concordando il da farsi con il sindacato.

Le banche hanno stipulato un contratto collettivo nazionale « unico » nella sua natura, per unanime riconoscimento, tanto nostro, quanto dei sindacati di categoria,

confederali e autonomi. Per la prima volta, gli aumenti salariali sono stati legati non esclusivamente all'andamento prospettico del ciclo inflattivo, ma anche a recuperi oggettivi di produttività. L'accordo da ultimo stipulato s'inserisce in questo contesto. Se pensassimo di risolvere il problema della competitività tagliando — mi esprimo in maniera brutale — esclusivamente le spese del personale, non avremmo risolto il nostro problema. In futuro, avremo bisogno, probabilmente, anche di un diverso personale. Tale esigenza apre uno spazio alla formazione continua del personale esistente e all'arrivo di personale nuovo.

Se eseguiamo meno transazioni e dobbiamo avere più relazioni, la qualità e il lavoro quotidiano del dipendente di banca inevitabilmente cambiano. Bisogna capire quanto siamo adeguati, quanto dobbiamo investire per adeguarci, quanto *turnover* serve per essere pronti.

Le ricostruzioni che lei ha letto, onorevole, e che ho letto anch'io, sono assolutamente legittime — perché la stampa, giustamente, svolge il suo lavoro —, ma presentano un limite di fondo: non colgono la complessità del problema e della nostra discussione. Quando, nelle aziende, è iniziata questa fase di discussione, abbiamo avuto momenti di sospensione dell'attività lavorativa cui non si assisteva da anni. A mano a mano che la discussione è proseguita, questi momenti di sospensione, che possiamo definire più sinteticamente « scioperi », non si sono più ripetuti. Mi auguro che possa continuare a manifestarsi la capacità di riuscire a risolvere il problema in maniera ragionata e senza alcun aggravio per le tasche pubbliche, che le banche e l'ABI hanno tradizionalmente avuto.

Certamente, non possiamo immaginare un'industria bancaria che non sia in grado di remunerare il costo del suo capitale per molto tempo, perché ne va della sua natura e della sua qualità. Oggi, il ritorno sul capitale delle banche è molto inferiore al costo del capitale. È vero che il costo del capitale delle banche è influenzato di nuovo dal cosiddetto rischio Paese e dalla

condizione del ciclo economico e finanziario, ma tutti dobbiamo spingere per una maggiore efficienza, cui tutti dobbiamo contribuire.

Non è un caso se il Governatore della Banca d'Italia, nel suo ultimo intervento, dopo averci comunque sollecitati a una maggiore attenzione sugli stipendi dei *manager*, ha affermato che le prime cinque banche li hanno ridotti, nell'ultimo anno, del 25 per cento. Lo stesso Governatore ci ha invitato più volte anche a ridurre l'articolazione societaria all'interno dei gruppi.

Si tratta di osservazioni che l'Associazione condivide pienamente e sulle quali cerca di fornire il suo sostegno morale agli associati, considerando sempre che non siamo una *holding* di partecipazioni, ma un'associazione rappresentativa.

Spero di aver fornito una risposta compiuta.

PRESIDENTE. Mi sembrava di sentire nell'aria le note di una sinfonia. Ascoltare le sue parole, presidente, ci rincuora, perché tante volte abbiamo ripetuto che il ritorno al territorio è la strada giusta: abbiamo speso in tal senso una parte importante della nostra attività politica.

MAURIZIO FUGATTI. Rincuora anche noi, signor presidente, sentire che non si vogliono capitali di Singapore nelle nostre banche. Il presidente ha fatto riferimento all'ENI e all'ENEL: la sua posizione è analoga a quella che abbiamo polemicamente assunto a proposito dell'ingresso di alcuni fondi sovrani in Unicredit. Questo ci fa piacere.

Al di là di ciò, parlando di armonizzazione, il cosiddetto rapporto Liikanen ha fornito alcune raccomandazioni, una delle quali riguarda la separazione dell'attività di deposito degli intermediari creditizi da quelle di *trading* ad alto rischio. Dall'analisi del rapporto vediamo che proprio le banche italiane sono quelle che operano di più nell'erogazione di finanziamenti a imprese e famiglie di tipo tradizionale, tra cui anche il Monte dei Paschi di Siena.

In un'ottica più europea, questa particolarità dei nostri istituti di credito, se-

condo l'ABI, deve rimanere? Da qualche mese a questa parte, la domanda sembra banale. Prima, invece, era più *naïf* occuparsi di altro. Nei rapporti con l'Europa, ritenete che questo aspetto debba essere sottolineato? Soprattutto, i nostri istituti di credito devono continuare su questa linea, oppure c'è il rischio che essa venga messa in discussione?

GIUSEPPE MUSSARI, Presidente dell'Associazione bancaria italiana. La ringrazio della domanda, tutt'altro che banale. In realtà, lei ha toccato il cuore vero del problema anche rispetto alla discussione sull'unione bancaria.

L'opposizione dell'Associazione, da questo punto di vista, è determinata: le banche italiane non devono perdere il loro codice genetico. Siamo stati derisi per anni. Poi, arriva il Governatore della Banca centrale della Norvegia e redige un utile rapporto, dal quale emerge che le banche prime nelle classifiche migliori e ultime nelle classifiche peggiori — rispettivamente, credito a imprese e famiglie e attività di finanza per la finanza — sono le banche italiane, tutte.

Se, però, consideriamo questo un valore competitivo — secondo me, è anche un valore in sé, sociale, politico e culturale —, dobbiamo avere anche la forza di difenderlo quando si emanano regole come quelle di Basilea 3, che penalizzano il credito alle piccole e medie imprese. Sapevate già che abbiamo proposto un *PMI supporting factor* e, quindi, non voglio ripetere considerazioni che abbiamo già svolto.

La linea cui lei faceva riferimento, onorevole, va difesa quando si crea l'unione bancaria europea, quando si istituisce il Fondo di garanzia di tutela dei depositi e quando ci interroghiamo, come faceva il suo collega, sulla competitività. Noi possiamo essere affezionati a un modello, ma esso deve stare sul mercato: abbiamo deciso di privatizzare con l'obiettivo di far stare le banche sul mercato, non per far diventare ricchi i banchieri.

Per troppo tempo, abbiamo immaginato che fosse giusto penalizzare chi siede

da questa parte del tavolo per gli errori commessi. In realtà, secondo me, abbiamo commesso alcuni sbagli, che andavano penalizzati, ma senza coinvolgere quel modello di azienda.

Porto un solo esempio. Dalle sue parti, in Trentino, qual è l'attività manifatturiera più importante? Prendiamo il vino. Un'azienda vinicola ha come costi industriali della sua produzione l'acquisto di bottiglie di vetro. Alla fine dell'anno, detrae dal suo reddito il costo delle bottiglie di vetro. Non potrebbe essere diversamente.

Le banche hanno come attività caratteristica quella di erogare credito. Alla fine dell'anno, non possono detrarre dal proprio reddito le perdite su crediti. Non mi sto lamentando dell'aliquota fiscale, che è uguale a quella dell'azienda vinicola del Trentino. È alta, ma sappiamo quali sono le condizioni. Mi sto lamentando del fatto che non posso dedurre dal reddito i costi industriali dell'impresa.

Le banche devono compiere molti sforzi, che stiamo compiendo, in termini di trasparenza e di remunerazioni, nonché di semplificazione della loro organizzazione societaria. Siamo convinti che lo faranno, e siamo disposti a misurarci e a confrontarci, su questo fronte, con questa Commissione e con chiunque altro lo desideri.

Tuttavia, se arriviamo, e siamo arrivati, e ne sono felice, alla conclusione che questo è il modello che avvantaggia la competitività del sistema, dobbiamo chiedere a tale modello di essere efficiente e di compiere tutti gli sforzi necessari; nello stesso tempo, però, dobbiamo cercare, alla luce delle possibilità delle finanze pubbliche, di non penalizzarlo troppo.

Non so se sono riuscito a rispondere alla sua domanda.

PRESIDENTE. Posso rivolgerle una domanda anch'io? Alcune settimane fa, abbiamo ospitato i nostri colleghi del Bundestag. Poiché volevano sapere come andranno le prossime elezioni, qualcuno ha opportunamente risposto che forse avrebbero fatto meglio a pensare alle loro,

anche perché hanno già avuto una grande influenza sulle loro decisioni, non ultima quella che riguarda l'unione bancaria.

Lei ha svolto una riflessione, quando ha fatto riferimento al Fondo monetario internazionale, che trovo assolutamente condivisibile: ogni volta che vado a rivedere lo schema degli aiuti di Stato concessi alle banche da ciascuno Stato membro, mi si drizzano i capelli. Mi irrita vedere che la nostra quota, nella cifra complessiva di 4.506 miliardi di euro nel triennio, è di appena 20 miliardi di euro, pari all'1,3 per cento del PIL, mentre i tedeschi, ad esempio, hanno fornito garanzie per 450 miliardi e 110 miliardi di ricapitalizzazioni, pari al 24 per cento del loro PIL, e i tanto solerti finlandesi, tra ricapitalizzazioni e garanzie, hanno raggiunto una percentuale del 30 per cento del loro PIL.

Quando si discute di sistema bancario europeo, come sono considerati questi dati? Chi stabilisce quali sono le regole che dovrebbero governare anche queste situazioni? Se i tedeschi si permettono di stanziare 450 miliardi di garanzie per le loro banche, e noi neanche un euro, una disfunzione nel sistema complessivo esiste. Cosa ne pensa?

GIUSEPPE MUSSARI, Presidente dell'Associazione bancaria italiana. Sono d'accordo con lei. È evidente che siamo di fronte a un'ennesima prova di distorsione della concorrenza. Quelli sono i risultati degli effetti del 2008, accumulati nel triennio. Il 2008 è lo spartiacque. Sono tutte attività finanziarie che non avevano più mercato e che avevano garantito a quegli intermediari importanti risultati di conto economico dai primi anni del Duemila fino al 2007.

Se si va a verificare quali erano le cifre sul ritorno del capitale di quelle banche, si vede che erano a due cifre e che la prima cifra era un 2. La prospettiva di qualcuno era che la prima cifra diventasse un 3, su un numero a due cifre. Noi siamo stati e stiamo da un'altra parte.

Occorre aggiungere una considerazione. Quello che abbiamo garantito è relativo alla liquidità della BCE, al Piano di rifi-

nanziamento a lungo termine (LTRO), mentre le emissioni dei cosiddetti « Tremonti *bond* » e « Monti *bond* » sono dovute, quasi esclusivamente, all'esercizio dell'EBA e alla caduta del valore dei titoli di Stato italiani: questo e null'altro che questo. Nessuna banca italiana ha chiesto aiuti di Stato perché aveva comprato il titolo esotico « Pinco Pallo ».

Oggi, il confronto con il Fondo monetario internazionale, che lei richiama, signor presidente, è finalizzato a prevenire. Non vogliamo che si scateni, sui crediti privati, una dinamica che potrebbe diventare molto complicata, per le banche ma ancora di più per il Paese.

Vogliamo essere confrontati, come accennavo, su basi omogenee. Vogliamo che le garanzie abbiano un peso laddove ci sono, e che ogni tipo di classifica ne tenga conto. Se non si segue tale criterio, si rischiano figure poco brillanti. L'ultima tabella del Fondo monetario internazionale, divulgata a Tokyo, prevedeva per la Spagna una percentuale di crediti problematici dell'8 per cento. Peccato che la Banca centrale spagnola, alcuni giorni

prima, avesse reso pubblico un rapporto di Oliver Wyman che portava quella percentuale al 25 per cento...

Il perseguimento del suddetto obiettivo non coinvolge soltanto l'interesse delle banche, ma — e questo aspetto lei l'ha colto perfettamente, signor presidente — anche quello di un Paese che si chiama Italia.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, ringraziamo il presidente dell'ABI e i suoi collaboratori, che hanno partecipato a quest'audizione.

Autorizzo la pubblicazione della documentazione consegnata dal presidente dell'ABI in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 2*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 12 marzo 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE FINANZE

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE ALL'ESAME DEGLI ATTI COMUNITARI N. COM(2012)510 DEFINITIVO, N. COM(2012)280 DEFINITIVO, N. COM(2012)511 DEFINITIVO E N. COM(2012)512 DEFINITIVO, CONCERNENTI LA TABELLA DI MARCIA **VERSO L'UNIONE BANCARIA**, LA RISOLUZIONE DELLE CRISI E LA VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI ENTI CREDITIZI.

PROFILI DI RILIEVO PER IL CREDITO COOPERATIVO ITALIANO

Audizione del 5 dicembre 2012

Avv. Alessandro AZZI

Presidente della Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo
Federcasse

INDICE

1. BREVE PROFILO DEL SISTEMA DEL CREDITO COOPERATIVO ITALIANO

2. L'ACCENTRAMENTO FUTURO DELLA VIGILANZA BANCARIA PRESSO LA BCE NEL MECCANISMO UNICO EUROPEO

3. LA RIFORMA DEL REGIME DI PROTEZIONE DEI DEPOSITI (DIRETTIVA DGS) E L'INTRODUZIONE DI UN QUADRO UNITARIO PER LA RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE (DIRETTIVA BRR)

ALLEGATO

SINTESI IN INGLESE E PROPOSTE DI EMENDAMENTO DEL CREDITO COOPERATIVO ALLA PROPOSTA DI DIRETTIVA BRR

Signor Presidente,

Onorevoli Deputati,

vorrei innanzitutto ringraziarvi per l'opportunità offerta al Credito Cooperativo di fornire un contributo alla riflessione che il Parlamento della Repubblica sta conducendo in merito al progetto di costituzione di una Unione Bancaria in Europa. Vi è noto il contesto nel quale la Commissione Europea ha assunto tale iniziativa. Vi sono altresì noti i contenuti e la *road map* per l'implementazione del progetto, come resi noti dalla Commissione il 12 settembre scorso. Il Parlamento della Repubblica, per assolvere i suoi compiti al meglio di fronte alle iniziative del Legislatore Comunitario, e fedele al suo metodo di lavoro consolidato, ha avviato una serie di audizioni per raccogliere il parere e le riflessioni maturate presso i soggetti istituzionali o gli attori economici coinvolti in primo luogo dal progetto comunitario. A questo fine, sono stati sentiti:

- 1) Il Dott. Sabatini, Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI) lo scorso 7 novembre presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato;
- 2) Il Dott. Signorini in rappresentanza della Banca d'Italia, lo scorso 22 novembre, presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati.
- 3) l'Avv. Augusto Dell'Erba, Vice Presidente di Federcasse e Presidente del Fondo di Garanzia dei Depositanti (FGD) del Credito Cooperativo, il 27 novembre scorso presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato.

Con l'audizione odierna, la Camera dei Deputati riconosce, come già avvenuto nel passato, l'opportunità di un approfondimento ulteriore per giungere ad una conoscenza per quanto possibile esaustiva delle sfide e delle opportunità che il progetto di Unione Bancario pone al sistema paese.

L'Unione Bancaria intende mettere a fattore comune le risorse dei diversi soggetti per esaltare i loro rispettivi punti di forza ponendo nel contempo un argine alle debolezze dei singoli. In altri termini – attraverso le regole armonizzate (il *Single Rule Book*), la supervisione accentrata di tutti gli intermediari creditizi in capo alla BCE e una unica rete di sicurezza per il sistema bancario – il progetto intende garantire la stabilità monetaria nell'area dell'Euro e preservare l'integrità del mercato unico.

In ambito bancario, va rilevato come nel mercato unico, non operino soggetti isomorfi per il profilo giuridico-istituzionale, il modello di business, la dimensione aziendale, etc. Il mercato unico ben inteso, deve dare diritto di cittadinanza sin dalla sua architettura fondamentale al pluralismo e alla diversità dei soggetti che vi operano. Nelle audizioni che il Parlamento della Repubblica ha finora svolto sul progetto d'Unione Bancaria, sono state abbondantemente illustrate le ragioni congiunturali e strutturali che giustificano l'accelerazione impressa dal progetto in discussione. Il Credito Cooperativo le condivide pienamente.

Tuttavia, affinché tali ragioni non vengano distorte, e che nel futuro il mercato unico dia ancora spazio e legittimità alla diversità al suo interno, è necessario che siano illustrate anche le criticità della costruzione in atto, proprio dal punto di vista del valore del pluralismo e della bio-

diversità da tutelare. Questo è il senso dell'intervento che svolgo in questo consesso. A questo fine, vorrei in un primo momento rappresentarvi seppur brevemente, le caratteristiche peculiari ed inimitabili del sistema del Credito Cooperativo. Alla luce di tali caratteristiche, esporrò in un secondo momento le criticità che comporta il progetto d'Unione Bancaria in due dei suoi tre pilastri:

- la vigilanza accentrata in capo alla BCE;
- la rete di sicurezza da costruire attorno alle banche sul fondamento della garanzia dei depositi bancari ed il regime di gestione e risoluzione delle crisi.

1. BREVE PROFILO DEL SISTEMA DEL CREDITO COOPERATIVO ITALIANO

Il Sistema del Credito Cooperativo italiano si articola in due versanti: associativo e imprenditoriale.

Il versante associativo è suddiviso in tre livelli: locale, regionale e nazionale. Le Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali (BCC-CR) aderiscono alle Federazioni Locali che, a loro volta, sono associate a Federcasse, la Federazione Italiana delle BCC-CR, che svolge funzioni di rappresentanza e tutela della categoria e di assistenza a favore di tutto il Sistema.

Il versante imprenditoriale è costituito da tre Istituti Centrali di Categoria (ICC), Gruppo Bancario Iccrea, Gruppo Cassa Centrale Banca e Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige, che predispongono prodotti e servizi a beneficio esclusivo delle Banche di Credito Cooperativo.

La descritta articolazione è alla base delle estensive forme di integrazione in rete, caratterizzate da un'intensa cooperazione orizzontale e verticale, all'interno del Sistema.

A giugno 2012 si registrano 403 BCC-CR (pari al 55,1 per cento del totale delle banche operanti in Italia), con 4.440 sportelli (pari al 13,3 per cento). Il numero dei soci è pari 1.111.574 unità.

Le BCC-CR sono presenti in 101 province e in 2.714 comuni; in 549 di essi costituiscono l'unica presenza bancaria. Si tratta soprattutto di centri di media-piccola dimensione (oltre l'80 per cento degli sportelli delle BCC-CR è insediato in piazze fino a 50 mila abitanti); negli ultimi anni si è altresì rafforzata la presenza nei comuni di maggiore dimensione e nelle grandi aree urbane.

I dipendenti sono circa 32.000, cui vanno aggiunti gli oltre 4.700 dipendenti di Federazioni Locali, banche di secondo livello e organismi consortili. E' questo un dato da considerare con estrema attenzione: le dinamiche occupazionali proprie del Credito Cooperativo dimostrano, in controtendenza rispetto al resto del sistema, una crescita continua nel corso degli anni. Il segno, questo, di un'attenzione particolare al fattore lavoro e della consapevolezza che il tema della creazione di nuova occupazione rappresenta un elemento cardine dello sviluppo dei territori.

Il processo di consolidamento che ha caratterizzato il sistema bancario *italiano* nell'ultimo ventennio ha comportato la scomparsa di un consistente numero di banche locali in quanto incorporate da banche di media e grande dimensione. Inoltre, molte altre banche locali hanno perso la loro autonomia a seguito del loro ingresso, quali soggetti controllati, all'interno di gruppi bancari. In molti casi queste ultime hanno conservato il loro marchio in quanto considerato simbolo evocativo utile nella gestione delle relazioni di clientela. A seguito di tale cambiamento della fisionomia del sistema bancario italiano, le BCC-CR rappresentano oggi la stragrande maggioranza delle banche a vocazione locale non appartenenti a gruppi bancari. In numerose zone del paese, soprattutto del Sud, sono le uniche banche autenticamente locali presenti.

Dal punto di vista operativo le BCC-CR si caratterizzano per una forte specializzazione nell'attività di intermediazione tradizionale, basata sul modello *originate-to-hold* e su relazioni durature di natura fiduciaria.

Dalla metà degli anni novanta a oggi, l'attività delle BCC-CR ha conosciuto una lunga fase di crescita ininterrotta che ha riguardato soprattutto la propria clientela di elezione: le imprese piccole e minori e le famiglie. Tali banche sostengono, in media, le piccole imprese più delle altre. L'affidamento delle famiglie produttrici e delle imprese minori è mediamente superiore del 40% rispetto al resto degli intermediari (mentre il fido medio alle imprese di capitale è inferiore). Anche in questi anni di crisi le BCC-CR, rispettando la propria vocazione anticiclica, hanno continuato a sostenere con convinzione tali soggetti.

A giugno 2012, su poco più di **150 miliardi di finanziamenti** a clientela (includendo quelli erogati dalle banche di secondo livello del sistema), **ben 102 miliardi erano erogati a imprese**. Più del 12% di tutte le imprese italiane affidate dal sistema bancario ha ottenuto un finanziamento da una BCC-CR. **La percentuale cresce sensibilmente se riferita ad aziende non di capitale, con meno di 20 dipendenti**. La quota dei prestiti a tali imprese è salita **dall'11 per cento, alla metà degli anni novanta, al 19%**. **Nel settore artigiano supera ormai il 22%**.

Anche la quota dei finanziamenti alle famiglie ha avuto, nello stesso intervallo temporale, un significativo incremento, dal 6 al 9 per cento.

Si tratta di una crescita rilevante se si considera che è stata conseguita dalle banche della Categoria mantenendo una loro specificità, un loro spazio e un loro ambito operativo, nonché fronteggiando pressioni concorrenziali mai sperimentate in precedenza.

I fattori alla base di un così protratto periodo di espansione sono numerosi, ma i principali sono costituiti dai vantaggi correlati alla capacità di fornire credito: conoscenza del territorio e dei sistemi economici locali, valutazione diretta della qualità delle iniziative dei piccoli imprenditori, struttura organizzativa in grado di rispondere in tempi rapidi e in forme non burocratiche alle esigenze della comunità.

Il processo di crescita è stato sostenuto, fino alla crisi, da stabilità delle fonti di provvista e risorse liquide, da un lato, incremento del patrimonio attraverso l'ampliamento dei volumi e dei margini reddituali, dall'altro. Ciò ha consentito alle BCC-CR di continuare a erogare credito anche durante la recessione, sostituendosi ad altri intermediari maggiormente colpiti dalle difficoltà della crisi. In particolare, nel 2009 la crescita dei prestiti concessi alle imprese dalle BCC-CR è stata superiore al 4 per cento, a fronte di una contrazione del 3 per cento registrata dall'intero sistema. Come riconosciuto anche dalla Banca d'Italia *“il sostegno fornito alle economie e alle comunità locali ha attutito l'impatto della crisi sul benessere delle famiglie, ha consentito a numerose piccole imprese di superare la fase più acuta della recessione.”*

Nel periodo più recente, la scarsità delle risorse da destinare all'autofinanziamento, dovuta principalmente alle svalutazioni sui crediti che hanno fortemente compresso i margini reddituali, e le difficoltà nella raccolta dei fondi, dovute alla crisi del debito sovrano e alla maggiore concorrenza da parte dei gruppi bancari di maggiore dimensione, hanno indebolito i fattori alla base della crescita del sistema.

Il patrimonio delle banche della Categoria costituisce ancora un solido pilastro sul quale i loro soci e clienti possono contare: il patrimonio di sistema (capitale e riserve) si attesta, a giugno 2012, a 19,7 miliardi. Il Tier 1 medio è del 14,3%, il *total capital ratio* è pari mediamente al 15,3%.

Alla stessa data, la provvista complessiva delle BCC-CR (raccolta da banche e da clientela + obbligazioni) ammonta a 179 miliardi di euro. Nel dettaglio, la raccolta interbancaria delle BCC-CR ammonta a 27,3 miliardi di euro, mentre la raccolta da clientela (comprensiva di obbligazioni) ammonta a 151,8 miliardi di euro.

Localismo e mutualità contraddistinguono il modello di *governance* delle BCC-CR.

Indicative sono le informative qualitative sull'intermediazione delle BCC-CR. In particolare, nel nostro sistema bancario le BCC-CR sono le **uniche banche cooperative a carattere di mutualità prevalente**. La disciplina contraddistingue quindi le BCC-CR con riferimento ad alcuni principali aspetti societari e operativi:

1. **reclutamento della compagine sociale:** i soci devono risiedere, avere sede o operare con carattere di continuità nell'ambito territoriale della banca;
2. **partecipazione al capitale sociale:** un singolo socio non può possedere quote per un valore nominale superiore a 50 mila euro.
3. **diritto di voto:** è assegnato secondo la formula “una testa un voto”, che significa che ciascun socio può esprimere un solo voto indipendentemente dall'entità della partecipazione al capitale sociale;
4. **vincoli all'operatività con i soci:** almeno il 50 per cento dell'attività di impiego della banca deve essere realizzata a loro favore;
5. **limiti alla competenza territoriale e all'operatività fuori zona:** il 95 per cento dell'attività di finanziamento deve svilupparsi obbligatoriamente nel territorio di competenza;
6. **obbligo di destinazione degli utili e alla distribuzione degli stessi:** almeno per il 70 per cento degli utili d'esercizio deve essere destinato a riserva legale. In realtà le BCC destinano a riserva oltre il 98% dei propri utili, come dimostrato dalla indagine IC36-2009 dell'AGCM.
7. **Divisione tra politica e governo della banca:** il nuovo statuto tipo approvato dal direttorio della Banca di Italia e adottato dalle BCC-CR italiane prevede una impossibilità per soggetti aventi incarichi politici di assumere il ruolo di amministratore di BCC-CR (art. 32 statuto tipo). Si rappresenta inoltre che un ente pubblico (es. regione, provincia o comune) o anche un soggetto economico pubblico (es. azienda municipalizzata), pur potendo partecipare al capitale di impresa (con un massimo di euro 50.000) dispone pur sempre solo di un voto, secondo il presupposto cooperativo di una testa un voto. Il combinato di queste due norme annulla la possibilità che comportamenti errati di singoli esponenti politici, ovvero anche di condizionamenti, possano tradursi in una minore attenzione verso la sana e prudente gestione, con conseguenti costi di risanamento a carico dei contribuenti. Conflitti di interesse e parti correlate: sempre lo statuto tipo riduce sensibilmente la possibilità di conflitti di interesse e dell'agire di parti correlate, introducendo norme di contrasto decisamente severe.

Relativamente alla *governance* del Sistema nel suo complesso, un'iniziativa molto importante è rappresentata dal **Fondo di Garanzia Istituzionale (FGI)** - costituito ai sensi delle previsioni in materia di schemi di garanzia istituzionale di cui all'art. 80,

paragrafo 8, della Direttiva 2006/48/CE (articolo 108, paragrafo 7, della proposta di regolamento in esame) - il cui statuto è stato approvato dalla Banca d'Italia nello scorso mese di dicembre.

L'FGI suggella la capacità di auto-regolamentazione del Sistema e fornisce un'esclusiva forma di protezione alla clientela delle banche della Categoria. Aderendo all'FGI queste ultime si sottopongono a maggior tutela dei loro soci e clienti – a forme più incisive di controllo e di monitoraggio e ricevono in cambio una serie di benefici, tra i quali la ponderazione zero dei rapporti con le altre aderenti (successivamente all'ottenimento dell'autorizzazione specifica dell'organo di Vigilanza) e l'efficientamento del sistema dei controlli e della gestione della liquidità di sistema. Il Fondo, inoltre, rappresenta un fattore di ulteriore sviluppo del *network*, accelerandone i processi di integrazione delle componenti associative e produttive, favorendo il rafforzamento dei processi operativi e di governo dei rischi e l'armonizzazione delle metodologie e degli standard di riferimento.

Nel solco della tradizionale capacità di auto-tutela propria del Credito Cooperativo, va ricordata, inoltre, l'operatività (dal 2005) del **Fondo di Garanzia degli Obbligazionisti** (FGO) il cui obiettivo è tutelare i possessori di obbligazioni emesse dalle BCC-CR per un massimo di 100 mila euro a risparmiatore (in aggiunta alle tutele obbligatorie per legge a favore dei depositanti).

Nel 2011 le BCC-CR italiane hanno inoltre adottato, attraverso un processo di capillare coinvolgimento dei soci e delle comunità locali, importanti modifiche ai propri **Statuti** con l'obiettivo di favorire ulteriormente la partecipazione dei soci alla vita della cooperativa bancaria. Le principali innovazioni riguardano la definizione dell'incompatibilità del ruolo di amministratore con incarichi politici ed amministrativi pubblici; la previsione di limiti alla misura massima dei fidi concedibili; la previsione di vincoli alla possibilità di affidare appalti a parti correlate di amministratori e direttori; l'ineleggibilità di coloro che in precedenza hanno contribuito a causare crisi aziendali; il rafforzamento del monitoraggio sull'autonomia e sull'indipendenza dei componenti l'organo di controllo.

Si fa presente che il sistema del Credito Cooperativo in 130 anni di storia non ha mai richiesto fondi pubblici o aiuti di stato per risolvere le rare crisi di singole BCC-CR. Esse, infatti, sono state superate con fondi messi a disposizione attraverso meccanismi di sistema come ad esempio il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo.

Tale aspetto virtuoso va doppiamente sottolineato se si paragonano le piccole banche di credito cooperativo italiane con altre banche locali europee avente natura giuridica non cooperativa, le quali, pur operando in Stati dotati di rating molto elevato (AAA),

hanno dovuto fare ricorso a rilevanti aiuti di stato, in particolare attraverso la concessione di garanzie pubbliche, per poter proseguire la loro attività e superare rilevanti situazioni di criticità.

E' qui il caso di ribadire quanto sia inopportuno ed improprio il tentativo di accomunare le Landesbanken tedesche alle Banche Cooperative per il semplice fatto che siano ambedue modelli di banche locali. Si tratta, invece, di due forme di banca locale profondamente diverse sia dal punto di vista dell'assetto proprietario e della governance sia dal punto di vista della filosofia di fondo e dell'esperienza storica di questi modelli. Contrariamente al sistema delle banche cooperative tedesche Volksbanken e Raiffeisen (molto simili, rispettivamente al modello delle banche popolari e delle BCC italiane), in molte Landesbanken, fortemente controllate dagli enti locali, si sono verificate influenze non sempre positive della sfera politica locale nelle scelte di business di queste banche, contribuendo a determinare situazioni di squilibrio per le quali si è dovuto far ricorso al sostegno pubblico.

2. L'ACCENTRAMENTO DELLA VIGILANZA BANCARIA PRESSO LA BCE NEL MECCANISMO UNICO EUROPEO

Sul futuro accentramento della vigilanza in capo alla BCE, non vi è dubbio che il punto di maggiore criticità sia il ruolo delle Autorità nazionali in relazione alle banche di rilevanza non sistemica, la cui operatività non esce dai confini nazionali o anche provinciali o comunali come accade per molte BCC.

In Italia, nel quadro fissato dal Testo Unico Bancario (TUB), l'Autorità di vigilanza ha sviluppato uno stile e una cultura di vigilanza fondati su un confronto dialettico fra vigilante e vigilato, in un rigoroso rispetto dei ruoli. Ciò ha consentito una articolazione del sistema bancario rispettosa della diversità degli intermediari e più aderente all'articolazione e alle necessità del sistema economico del paese. In questo contesto, il Credito Cooperativo si è affermato come segmento del sistema bancario a servizio delle piccole comunità ed economie locali. Allo stato attuale delle discussioni sulla supervisione unica in capo alla BCE, non emergono ancora con nettezza i meccanismi giuridici che garantiscano la responsabilità ultima della BCE e il pieno coinvolgimento delle Autorità nazionali per quanto attiene alla vigilanza sulle banche locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Non è chiaro dunque il modello di relazione *vigilante* – *vigilato* all'interno del quale le banche della nostra Categoria potranno continuare la propria missione nelle economie locali. Più in generale, non è chiaro come questa riforma impatterà sull'industria bancaria italiana. Potrà rappresentare un passo avanti in termini di maggiore omogeneità nell'interpretazione e applicazione delle regole, ma non è esente da rischi, soprattutto per le banche di piccola dimensione e per le banche cooperative. Cinque in particolare sembrano i principali pericoli:

- 1) la non adeguata considerazione delle peculiarità del modello societario cooperativo. Nello specifico, c'è il rischio che nel nuovo scenario, non si abbia una piena comprensione dell'importanza decisiva della 'rete' nei sistemi bancari cooperativi. Banche locali e banche di secondo livello svolgono ruoli complementari e indispensabilmente connessi: dalla gestione della liquidità agli interventi istituzionali finalizzati alla stabilità del network e altro ancora;
- 2) il rischio di omologazione dei modelli di business derivante dall'omogeneità delle regole;
- 3) il rischio di omologazione della supervisione che non consideri i diversi profili di rischio all'interno del sistema bancario;
- 4) il rischio di perdita di efficacia ed efficienza, se l'implementazione del meccanismo di vigilanza non fosse sufficientemente informata dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

5) il rischio di introduzione di nuove e ulteriori regole.

Ci auspichiamo che la supervisione unica europea ventura non disattenda un principio di proporzionalità, che tenga conto della dimensione e dei modelli di business degli intermediari, né rappresenti un nuovo, insostenibile costo (ad esempio se si dovessero introdurre ulteriori obblighi informativi). È bene osservare che il Credito Cooperativo, non è pregiudizialmente contrario alle nuove regole, anzi. Il più delle volte, le ha auspicato e appoggiate, purché opportune, graduali e proporzionate. Ma l'ondata di nuove regole rischia di travolgere con la propria forza d'urto soprattutto le piccole banche ed finisce per danneggiare soprattutto l'economia reale. Gli adempimenti normativi e con costi di conformità oggettivamente non affrontabili che generano hanno raggiunto e oltrepassato la soglia dell'insostenibilità, nell'effetto congiunto di CRD4/CRR, MiFiD/MifiR, EMIR, Direttiva sui mutui residenziali, DGS, BRR, ecc. Quando una azienda non è più in grado di sostenere economicamente i costi, muore. In questo caso, si tratta di costi per adempimenti normativi ipertrofici. In effetti di ipertrofia normativa, le nostre piccole banche potrebbero morire con gravi conseguenze per la biodiversità e la concorrenza del mercato bancario europeo nonché per il destino di decine di migliaia di imprese.

Come constata de Larosière (dichiarazione del 29 ottobre 2010)), al cui studio sulle cause della crisi finanziaria si sono ispirate tutte le riforme più recenti a partire da Basilea 3, "La crudele ironia è che il modello bancario che favorisce la stabilità finanziaria e la crescita economica potrebbe essere la vittima principale del nuovo quadro normativo, mentre il modello che ha causato la crisi verrebbe lasciato in pace, almeno in parte".

Il Credito Cooperativo propone, pertanto, che nel *Single Rule Book*, il Testo Unico Bancario Europeo, un ambito specifico sia dedicato alle banche cooperative (come già avviene in quello nazionale) e agli intermediari di piccole dimensioni – o addirittura propone che venga stabilito un capitolo ad hoc nel singolo *Rule Book*, uno dei quali specificamente dedicato alle banche cooperative - e che l'attività di supervisione, in ossequio ad un principio di sussidiarietà, si espliciti con gradi diversi di decentramento, a seconda che l'intermediario operi soltanto a livello regionale, nazionale o anche trans-nazionale. Riscontriamo, con piacere, importanti convergenze su questo punto.

La considerazione e applicazione del principio di sussidiarietà comporta anche che siano valorizzate le migliori esperienze BCE che già esistono nelle culture e stili di vigilanza. Il grado di "assistenza" alla BCE da parte delle autorità nazionali potrebbe, quindi, essere molto maggiore nel caso delle piccole banche locali (garantendo nel contempo, il costante confronto fra vigilanze nazionali, per favorire la coerenza nell'applicazione delle regole rivolte a medesime tipologie di intermediari).

Inoltre, il Credito Cooperativo, propone l'istituzione di uno Small Business Act per le piccole banche che, senza alcuna forzatura, sono le PMI nel settore del credito e in quanto tali vanno considerate comunque imprese, al pari di tutte le altre imprese che operano in tutti gli altri settori, meritevoli per le loro dimensioni di non essere asfissiate da apparati di norme primarie e secondarie irragionevoli, inutili e dannose.

3. LA RIFORMA DEL REGIME DI PROTEZIONE DEI DEPOSITI (DIRETTIVA DGS) E L'INTRODUZIONE DI UN QUADRO UNITARIO PER LA RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE (DIRETTIVA BRR)

Come è noto, l'approvazione della nuova Direttiva DGS e l'approvazione di una Direttiva sulla gestione e risoluzione delle crisi bancarie costituiscono il terzo pilastro della futura unione bancaria. Presi insieme, questi due testi disegnano la rete di sicurezza a salvaguardia della stabilità del sistema. Trattano di materie fortemente correlate: la disciplina per la prevenzione delle crisi bancarie, la disciplina per il risanamento delle banche che versano in stato di difficoltà, la disciplina per la risoluzione di crisi con due esiti possibili: la ristrutturazione di un intermediario andato in dissesto o la sua liquidazione, con rimborso ai depositanti. I due testi in questione tuttavia hanno avuto una genesi diversa e allo stato attuale, presentano un diverso livello di elaborazione e di avanzamento nell'iter legislativo europeo. Alcuni brevi richiami sembrano opportuni per cogliere la valutazione che il Credito Cooperativo ne fa.

Il testo della DGS fu pubblicato in un momento in cui si ragionava già di risanamento e risoluzione delle banche in dissesto. Anche se la DGS si focalizza sull'ipotesi di uscita dal mercato con rimborso ai depositanti, non ignora gli stadi che precedono tale evento: prevenzione e risanamento. Li tratta in modo meno sistematico rispetto al BRR. Ma non vi è dubbio che nell'impianto e nella logica della DGS, la precedenza va data all'azione di prevenzione e di risanamento, l'ultima ratio essendo il rimborso (comunque tempestivo) ai depositanti.

Il pregio della DGS è che riconosce e promuove la pluralità dei profili funzionali ed istituzionali che può assumere il meccanismo di garanzia dei depositi, fatti salvi gli standard minimi a tutela della certezza di un rimborso tempestivo qualora se verificano le premesse. Proprio per la sua apertura, il testo della DGS è attento alla diversità e alle peculiarità del modello societario cooperativo e delle sue realizzazioni storiche per quanto riguarda la protezione dei depositi bancari e del risparmio in generale. Si tratta di un aspetto fondamentale per le banche cooperative in Europa e per il Credito Cooperativo Italiano in particolare. La DGS mentre innalza e armonizza gli standard qualitativi ed operativi del regime di protezione dei depositi, è attenta a cogliere i diversi assetti organizzativi sotto ai quali operano le banche (intermediari indipendenti, intermediari interrelati in un gruppo integrato, intermediari che operano all'interno di un network con lo strumento d'integrazione

rappresentato da un meccanismo di protezione istituzionale), traendone le opportune conseguenze in termini di protezione dei depositi, soprattutto ad esempio in presenza di un meccanismo di protezione istituzionale. Si tratta in questo caso di un incentivo a comportamenti virtuosi che la norma promuove.

L'ultima considerazione da fare in termini di premessa è che il testo della DGS fu adottato dal Parlamento Europeo in seduta plenaria il 16 febbraio 2012. Il voto del Parlamento avvenne dopo il fallimento del tentativo di adottare la Direttiva con procedura semplificata. La procedura semplificata fallì per l'impossibilità di raggiungere un compromesso fra Parlamento e Consiglio sui seguenti punti:

- 1) il *Target level* ovvero, la capienza media ottimale delle risorse finanziarie da raccogliere ex-ante ai fini di eventuali rimborsi;
- 2) i tempi di rimborso ai depositanti in caso di fallimento di una banca.

Mentre la DGS presenta uno stato di consolidamento significativo anche tenendo conto dei due punti controversi sui quali è fallita l'approvazione in procedura semplificata, la Direttiva BRR ha appena iniziato l'iter di approvazione. L'impianto complessivo delle funzioni e dell'attività dei DGS descritto non è sostanzialmente messo in discussione dalle questioni controverse (*Target level* e tempi di rimborso ai depositanti) su cui non si è riuscito ad approvare la Direttiva con procedura semplificata.

La BRR dal canto suo, pur presentando il vantaggio di una maggiore sistematicità sulle tre funzioni disciplinate, presenta dal nostro punto di vista alcune carenze il cui impatto risulterebbe dirompente sul sistema del Credito Cooperativo, qualora il testo attuale non subisse importanti correzioni su alcune questioni di fondamentale rilevanza per le banche cooperative:

- 1) **il riconoscimento del network come modello organizzativo**: La proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi mentre contempla norme che tengano conto del modello organizzativo dell'intermediario come gruppo (norme specifiche per i gruppi in quanto tali), **non considera minimamente, a differenza del testo della DGS, della CRD (Art. 80(8)) attualmente vigente e della CRD IV/CRR in discussione, l'EMIR, la forma organizzativa rete integrata (network)**. Ciò rende difficile se non impossibile, l'azione di un DGS settoriale o di un meccanismo di protezione istituzionale (ad esempio per le BCC in Italia), in termini di attività di prevenzione, di accompagnamento nel risanamento per una banca in difficoltà, e dove occorre di risoluzione delle banche in crisi. Si tratta dal nostro punto di vista di una grande incoerenza e di un passo indietro. In effetti, con tale omissione, la BRR ignora soluzioni già operative ed efficaci in termini di prevenzione delle crisi, di accompagnamento nel risanamento e di risoluzione in alcuni segmenti del sistema bancario come quello cooperativo.

Il network orizzontale rappresenta un modello organizzativo a se stante, diverso dal gruppo verticale e diverso dall'impresa cosiddetta *stand-alone* o indipendente. L'organizzazione a network integrato offre i vantaggi delle grandi dimensioni che può raggiungere un gruppo verticale ma ne limita i difetti. D'altra parte, preserva la necessaria autonomia dei singoli nodi, a presidio di determinate funzioni, senza i limiti che l'essere *stand-alone* può comportare.

- 2) **sul tema della proporzionalità con la quale vanno applicate le discipline della prevenzione, del risanamento e della risoluzione**, il testo attuale della BRR offre una criteriologia certo utile, ma tuttavia limitata. Prevede che i piani di risanamento e di risoluzione da redigere ex-ante in tempi normali, debbano rispettare un principio di proporzionalità tenendo conto della dimensione dell'intermediario, la sua rilevanza sistemica, il suo modello di business, il suo grado di connettività all'interno del sistema. **Ciò che manca è la considerazione di un regime differenziato anche sulla base della tipologia istituzionale considerata (banche S.p.A e banche Cooperative). In effetti, non tutti gli strumenti di risoluzione proposti hanno lo stesso impatto sulle cooperative a mutualità prevalente e sulle S.p.A. A questo riguardo, lo strumento di bail-in, in teoria applicabile a tutte le banche, avrebbe l'effetto di corrodere alcuni dei principi cardini della cooperazione di credito a mutualità prevalente.** In effetti, il bail-in in quanto conversione forzata di uno strumento di debito in uno strumento di capitale di rischio, trasforma il creditore della banca in azionista con addossamento ad esso delle perdite subite dall'impresa. I vincoli che il nostro ordinamento pone alla cooperativa bancaria in termini di ammissione dei soci, limiti alla quota detenibile, dimora nel territorio di competenza della cooperativa, voto capitario, rendono lo strumento del bail-in del tutto inappropriato alla cooperativa bancaria. Inoltre, va ricordato che il debito della nostra Categoria di banche è collocato prevalentemente, quando non esclusivamente, presso la clientela retail e non è negoziato in mercati organizzati. Se lo strumento del bail-in fosse applicato anche alle BCC, si prosciugherebbe il loro bacino di investitori rappresentato da famiglie e piccole imprese per i quali per definizione, gli strumenti di debito assoggettabili al bail-in risultano del tutto inadeguati, anche ai fini della normativa MifID/MiFiR.
- 3) Come osserva Simon Johnson, ex Capo Economista del Fondo Monetario Internazionale e autore di uno studio recente (*13 BANKERS. The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, 2010, Pantheon Books), i policy maker internazionali discutono e introducono meccanismi di risoluzione così come nuovi requisiti e nuove regole, ma non danno risposte risolutive al vero problema posto dagli operatori *too-big-to-fail*. Risoluzioni come quella in vigore negli Stati Uniti sotto l'autorità della FDIC o della stessa Federal Reserve, mentre possono "liquidare in modo ordinato banche di dimensione medio-piccola, proteggendo i depositanti e addossando le perdite agli azionisti e anche

creditori senior, risultano poco credibili per le banche di grandi dimensioni”. La stessa osservazione può essere fatta a proposito del costituendo meccanismo di risoluzione europeo. Le grandi banche sistemiche sono ancora trattate con i guanti di velluto e con riverenza, mentre le piccole sono sottoposte ad un accanimento normativo anche ingiustificato.

Formulate queste osservazioni sulla Direttiva DGS e sulla Direttiva BRR, è possibile aggiungere quanto segue, nel contesto dell’Unione Bancaria:

- 1) sul DGS, il Credito Cooperativo condivide la preoccupazione espressa da altri sulla sua onerosità e sull’impatto che essa comporta in termini di capacità delle banche di sostenere l’economia reale;
- 2) il Credito Cooperativo valuta di buon senso le linee portanti della *roadmap* esplicitata nella Comunicazione della Commissione del 12 settembre. L’approvazione delle due direttive sulla garanzia dei depositi (DGS) e sulla risoluzione delle crisi (BRR) (oltre alla CRDIV-CRR I) consentirebbe infatti di dotare tutti gli stati membri di un comune strumentario propedeutico ad una successiva evoluzione su scala europea. Tuttavia è bene distinguere la tematica dei fondi afferenti le due normative dalla disciplina complessiva che concerne i temi della prevenzione delle crisi, il risanamento delle banche che versano in situazioni di difficoltà (con livelli differenziati di gravità), la risoluzione (ristrutturazioni o liquidazioni di aziende) in stato di crisi;
- 3) non vi è dubbio che il quadro normativo europeo abbia bisogno di norme omogenee su questi temi. DGS e BRR li affrontano non da due prospettive alternative o contrastanti ma complementari. La necessità di ridurre l’impatto finanziario delle due direttive è contemplata nell’opzione esplicitata negli Art. 94, par. 2, lettera (b) e Art. 99 par. 5 della BRR. In estrema sintesi, è possibile avere uno o più fondi che – tenendo conto delle esperienze positive già sviluppate – servano sia ai fini della DGS che della BRR;
- 4) nell’ipotesi che si dia priorità all’approvazione della direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi rispetto all’approvazione della direttiva sulla protezione dei depositanti, come suggerito dall’ESRB, è necessario tenere conto delle criticità già segnalate nel testo della BRR rispetto all’elaborazione della DGS che valutiamo positivamente;
- 5) allo stato attuale del testo, la proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi ha una elaborazione piuttosto limitata delle funzioni e dei profili istituzionali di un DGS, a differenza del testo sul DGS votato dal Parlamento Europeo;
- 6) l’assenza di accordo allo stato attuale su *target level* e tempi di rimborso non compromette l’impianto delle funzioni del DGS e i profili istituzionali che può assumere: pay-box, risk-manager con alcune funzioni di monitoraggio e

controllo sui profili di rischiosità delle banche, *Institutional Protection Scheme* (IPS) – in Italiano Fondo di Garanzia Istituzionale (FGI) – o risk-minimizer con in aggiunta, estese funzioni di prevenzione e accompagnamento sui percorsi di risanamento. Inoltre, in quanto risk-minimizer, gli IPS svolgono anche funzioni di risoluzione;

- 7) i profili funzionali ed istituzionali del DGS descritti nel testo sul regime di protezione dei depositanti (direttiva DGS) sono più vicini all'efficace ed efficiente modello statunitense del FDIC rispetto a quanto si desume del DGS nella proposta di direttiva sulla gestione e soluzione delle crisi. In effetti, nel testo sulla gestione e soluzione delle crisi:
 - a. al DGS non viene attribuita nessuna funzione di prevenzione e/o accompagnamento su un percorso di risanamento (*early intervention e recovery*), né in autonomia (dunque con potere d'iniziativa), né in raccordo o sotto il controllo delle autorità competenti. In quel testo, il DGS è un pay-box che può essere riconosciuto come meccanismo di finanziamento ai sensi della proposta di direttiva ma non svolge nessuna funzione in termini di prevenzione o di risanamento. Interviene nella risoluzione per finanziarla (quando il rimborso dei depositanti risulti più oneroso) o per procedere al rimborso (quando esso risulti meno oneroso delle altre alternative);
 - b. non vi è nessuna menzione degli IPS o Fondi di Garanzia Istituzionale (FGI), pur essendo istituzioni che hanno svolto e tuttora svolgono, si direbbe in modo integrato, funzioni di prevenzione, risanamento e, laddove le prime due non abbiano sortito gli effetti desiderati, anche funzioni di risoluzione.

I principi di proporzionalità e di sussidiarietà che vanno declinati anche sul tema della rete di sicurezza attorno alle banche, implicano che si tenga conto, nel processo di costruzione dell'unione bancaria, delle migliori prassi che hanno svolto un ruolo positivo nel garantire stabilità e protezione dei depositanti e più in generale dei risparmiatori, senza mai gravare sulle risorse pubbliche. Per questo è necessario valorizzare, nel disegno complessivo dell'unione bancaria, il ruolo dei DGS e IPS (riconosciuti ai sensi della direttiva 2006).

È di fondamentale importanza per un network di banche locali mantenere e rafforzare il ruolo di prevenzione esercitato dal DGS o IPS settoriale. Nell'ambito di una possibile (e forse doverosa) visione "federale" delle autorità e dei fondi che operano nella sequenza prevenzione – risanamento – risoluzione, riteniamo opportuno per coniugare stabilità e contenimento dei costi la coesistenza di fondi di garanzia / resolution nazionali e settoriali, così come prefigurato nel testo della DGS votato in plenaria dal Parlamento Europeo, in attesa che il Consiglio raggiunga anch'esso un compromesso.

Nelle migliori esperienze nella prevenzione e gestione delle crisi, facciamo esplicito riferimento all'esperienza consolidata dei nostri Fondi di Garanzia dei Depositanti e gli schemi di protezione ulteriori a vantaggio dei risparmiatori. In una fase iniziale si potrebbe pertanto prevedere la standardizzazione dei criteri che presiedono al DGS - massa protetta, modalità di rimborso, ecc. - mantenendo in vita i DGS esistenti e valorizzando gli IPS (Institutional Protection Scheme) esistenti, nonché incoraggiando la costituzione di nuovi.

Un'altra considerazione merita attenzione, soprattutto rispetto ai possibili sviluppi futuri del regime di gestione e risoluzione delle crisi nel quadro dell'Unione Bancaria ed in considerazione dell'applicazione di alcuni strumenti alle banche locali. Se infatti, il fallimento di una grande banca transfrontaliera potrebbe richiedere una *bridge bank* europea a causa degli impatti che essa potrebbe avere sull'area monetaria dell'euro, lo stesso non può avvenire per la soluzione di una crisi di una piccola banca locale. Sarebbe infatti difficile immaginare una *bridge bank* con sede a Londra avere le capacità e le sensibilità per operare il risanamento di una piccola banca avente sede ed operante, ad esempio, in Calabria. In tali casi, infatti, l'azione di risanamento si esplica non solo attraverso la iniezione di risorse finanziarie, ma anche e soprattutto per mezzo di un faticoso lavoro di recupero del rapporto con il territorio e le sue Istituzioni. Opportunamente, il testo attuale della BRR prevede autorità di risoluzione a livello nazionale. È bene che negli sviluppi futuri verso l'eventuale creazione di una autorità europea, non si cancelli il livello nazionale con riferimento alle banche locali.

Per quanto attiene al complessivo processo decisionale suscita preoccupazione la scelta delle autorità europee di adottare un percorso che marginalizza il ruolo del Parlamento Europeo. Il Credito Cooperativo sostiene pienamente le ragioni dell'autonomia della BCE e delle autorità di supervisione ma ritiene altresì che la definizione del quadro strutturale delle "regole" debba avvenire nell'ambito della massima condivisione e supervisione democratica. E' quindi auspicabile che il processo decisionale in corso tenga conto dei suggerimenti e delle posizioni che emergono in ambito parlamentare

In conclusione, il Credito Cooperativo ritiene opportuna una rapida implementazione del pacchetto reso noto dalla Commissione Europea. La moltiplicazione di proposte normative, di cui alcune delle più importanti non hanno tuttora chiuso l'iter di emanazione, ha contribuito ad accrescere l'incertezza e l'ansia degli operatori. Tuttavia, è doveroso sottolineare che la rapida implementazione dell'Unione Bancaria non deve realizzarsi a scapito di soluzioni soddisfacenti e robuste, per un impianto di vigilanza europea realmente informato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità e rispettoso dei punti di forza dell'industria bancaria europea. In questo contesto il Credito Cooperativo ritiene che il processo di Unione Bancaria debba tendere ad uniformare regole e pratiche di vigilanza salvaguardando la

diversità (in termini di dimensione, modelli di business e di governo) delle banche che compongono il sistema bancario europeo; tale aspetto è infatti ampiamente riconosciuto come un elemento che accresce la stabilità sistemica del mercato bancario. A questo fine è importante che alle autorità nazionali venga attribuito un ruolo non meramente esecutivo e di supporto ma che vi sia una qualche forma di delega .



Federazione Italiana
delle Banche
di Credito Cooperativo
Casse Rurali
ed Artigiane

00178 Roma
Via Lucrezia Romana, 41-47
Tel. 06.7207.1
Fax 06.7207.2790
www.creditocooperativo.it
C.F. 80177310580

Contacts:

November 2012

Federico Cornelli, *Chief Operating Officer*
email: fcornelli@federcasse.bcc.it, tel. +39.06.7207.2611

Ignace Gustave Bikoula, *International Office*
email: GBikoula@federcasse.bcc.it, tel. +39.06.7207.2734

Andrea Pezzotta, *Risk and Control Department*
email: apezzotta@federcasse.bcc.it, tel. +39.06.7207.2729

Emanuele Spina, *International Office*
Email: ESpina@federcasse.bcc.it, tel. +32.22.35.28.66

CREDITO COOPERATIVO KEY CONCERNS REGARDING THE PROPOSAL OF A BRR

The gestation period of the proposal for Banks Recovery and Resolution (BRR) has been characterized by two extensive consultations led by the Commission during the last two years. Moreover, the Commission has provided communications about many issues related to the BRR, to frame and clarify the content of the proposal. As usual, the proposal finally adopted by the Commission is accompanied by an impact assessment that furthermore explains the problem dealt with by the proposal, its scope, objectives and the preferred policy options. Notwithstanding, we consider that a number of aspects, highly relevant for co-operative banks, need to be taken into account and certain provisions require clarifications. This document highlights our main concerns followed by our proposed amendments to the proposal.

The main questions we would like to raise are the following:

1. Consistency issues between the BRR proposal, the DGS, the CRD/CRR and the Banking Union

- 1) How to connect the treatment of cooperative solidarity systems in the CRD/CRR, the DGS proposal as adopted by the Euro Parliament and the BRR framework? While cooperative networks and their solidarity/guarantee and protection schemes are recognized in the CRD/CRR and in the DGS, they are not mentioned in the BRR proposal. Moreover, it will be essential for the co-legislators to ensure consistency across the files relating to the BRR, in particular DGS and CRD IV/CRR which have been in the legislative procedure for a longer time and for which the state of discussion is therefore more advanced.
- 2) Early interventions are ruled in the context of the DGS proposal as they are in the BRR. However, the wording used in the last proposal seems to ignore what it is said in the DGS proposal. How to reconcile the two texts? In relation to the DGS Directive, in our opinion the definition of early intervention in that directive refers to 'early' recovery phase with possibility to use DGS/IPS fund, while CMD/BRRD seems to refer to 'later' recovery

phase almost towards resolution. In the BRR a reference should be made to the DGS Directive.

2. Specific issues

- 3) How to take into account the existence of cooperative solidarity systems in order to properly apply the principle of proportionality for recovery and resolution plans?
- 4) Why not considering cooperative mutual guarantee and protection schemes as financial arrangements required for the purposes of BRR? If they can be considered as financial arrangements that fulfill requirements laid down in the BRR proposal, will they be forced to merge with national resolution funds and later with the European resolution fund in the context of the Banking Union?
- 5) Does the Commission intend to maintain the roadmap laid down in the Communication of 12th September or will the Commission propose amendments to BRR proposal in order to accelerate the Banking Union project? (For example the setting at this stage of a unique European resolution fund?)
- 6) Can the bail-in tool be applied without changing the specific legal nature of cooperative banks?

1. BRR, DGS AND CRD/CRR

1.1. COOPERATIVE NETWORKS SOLIDARITY SYSTEMS

The proposal of a BRR has strong ties with other legislation in force or under discussion. On one side, the scope of the proposal is identical with that of CRD. On the other side, the proposal completes the safety net alongside to the DGS Directive (under discussion) for the financial stability. However, in some few key points, the proposal seems to ignore provisions contained in those texts, mainly with regard to cooperative networks.

A key element of European co-operative banks is that they have established solidarity schemes a long time ago. The aim of these schemes is to prevent the failure of any individual bank belonging to the network. The aspects of collaboration and mutual support are deeply rooted in the co-operative philosophy. Most of these support schemes have been and still are in operation. These systems undertake prevention, early intervention and use resolution tools. However, nowhere in the crisis management framework their role is recognized and insert in the general framework.

The DGS text adopted by the Euro Parliament (Recital 9b-d) recognizes the existence of different way to set a DGS, according to member states traditions, the landscape of their banking industry, etc. What is of utmost importance is to provide common requirements with regard to core objectives, irrespective of the institutional form that a DGS may adopt. While ensuring a high level of consumer protection, a level playing field between credit institutions as well as

preventing regulatory arbitrages and/or completion, this approach proves to be balanced, respectful of diversity between member states and within the banking sector. Moreover, it promotes good practices that have been developed within certain sectors in the banking industry. It seems that the BRR has adopted a different approach. The cooperative sector in the banking industry throughout the Europe Union has developed safety nets that have proved to be effective in dealing with ailing banks without relying on tax-payers funds. In their day by day functioning, they perform core functions described in the DGS Directive and in the proposal of BRR, fully meeting objectives laid down in the proposal without any recourse to public funds. They have a consolidated experience on early interventions, recovery and resolution plans, statutory mechanism for financial support to members , etc. But, as the proposal looks now, this valuable tradition seems to have been missed.

1. 2. EARLY INTERVENTIONS

Art. 2 paragraph 1, point f-a of the DGS text adopted by the Euro Parliament defines early interventions as “preventive and supportive measures” and Art. 9 paragraph 5 of the same text sets out conditions to be met in order to activate those measures. Art. 23 of the proposal for the BRR set out a series of measures that are defined as early intervention and Art. 24 deals with the special management measure. All those measures are taken before the formal triggering of the resolution phase. Straightforwardly, those articles in the DGS text as well as in the BRR proposal deal substantially with the same topic. However, their wording is not the same. What is unclear and may lead to confusion is authorities with power of initiative and their level of responsibility. In the DGS text, the deposit guarantee scheme is entitled with power of initiative on all measures defined as early interventions in cooperation with competent authorities. In the BRR, the initiative lies only with competent authorities as defined by Directive 2006/48/EC. At the current state of the two texts, confusion and somehow contradictions may be unavoidable.

Indeed, beyond the wording, there is an issue of substance between the two texts. While in the DGS text, early intervention can implied the use of financial resources of the scheme without formally entering a resolution phase, in the BRR text, early intervention measures don't include financial support from neither the DGS, nor from the resolution fund. In the BRR proposal, the use of financial resources from the resolution fund always implied that the resolution phase has been triggered.

Early interventions are a key step to prevent serious distresses. Therefore, it seems necessary to align definitions, contents and responsibilities between the two texts. We are of the opinion that early intervention means any action taken by competent authority or by the DGS in consultation with competent authority before the formal triggering of the resolution phase. When a DGS undertakes early intervention actions, it may decides whether to use financial resources or not.

2. SPECIFIC ISSUES

2. 1. CRITERIA TO PROVIDE SIMPLIFIED OBLIGATIONS FOR CERTAIN INSTITUTIONS

Art. 4 of the proposed framework set out criteria for competent authorities to allow simplified obligations for certain institutions. Those criteria are:

- the nature of the business an institution undertakes;
- its size;
- its interconnectedness to other institutions or to the financial system in general, on financial markets;

It seems that one important criterion has been missed, i.e., the legal status or model of an institution. The addition of the legal status among criteria to be taken into account when dealing with recovery and resolution of ailing institutions is of the most importance. The banking sector within the Union is diversified not only having regard to the size, the complexity and the nature of business, but also to the legal status of institutions. Co-operative institutions by law, from this point of view are different to joint-stock companies. There may be mutual co-operative banks of small size and large size co-operative banks. There may be also joint-stock companies of small size, involved in traditional business models. The legal status of institutions is not necessary encompassed in the business model nor it's linked to the size. In the case of co-operative institutions, most of the key characteristics of their business model are an immediate consequence of their legal model. Having regard to the legal status, some resolution tools may be unsuitable to the co-operative legal status. This hold principally for the debt-write-down or the bail-in tool. Debt conversion would create problems regarding the governance of co-operative banks. This would not only require a modification of our cooperative structure, our cooperative identity but it would also be in complete opposition with the cooperative bank model (cf our dedicated position paper on the bail-in tool).

Another aspect missed in criteria to allow simplified obligations for certain institutions is the strategic organizational features of networking banks. Cooperative banks have solidarity mechanism/mutual guarantee schemes or institutional protection schemes according to Art. 80(8) of Directive 2006/48/EC which have the aim to internally prevent or orderly resolve a crisis. We consider it necessary that competent authority shall acknowledge and rely on these existing mechanisms for drawing up recovery and resolution plans in order to avoid the unnecessary imposition of administrative burdens on non systemic relevant co-operative banks. Where relevant, membership to an IPS or cooperative solidarity system should explicitly be allowed and be recognised as an integral part of recovery plans.

Therefore, we argue for a rationale application of the principle of proportionality and strict application of the principle of subsidiarity for recovery and resolution plans by taking into

account co-operative solidarity mechanism. If competent authorities decide to maintain the obligation of recovery and resolution plans also for small institutions, the existence of IPSs for member institutions must be taken into account. In this case, IPSs should cooperate with competent authorities to ensure an adequate application of Art. 4, 1. Furthermore, IPSs must assist participating banks when they draw up recovery plans.

2. 2. FINANCING ARRANGEMENTS IN THE BRR PROPOSAL, DGS

In the BRR proposal, the deposit guarantee scheme can be used as a resolution financing arrangement (Art. 99, 5). For this purpose, it has to comply with requirements related to financing mechanisms set out in Art. 93 – 98. In the DGS text as it looks both in the Commission initial proposal and in the version adopted by the Euro Parliament, when it comes to financing mechanisms and with regard to safety nets set by cooperative banks, there is an implicit recognition of the plurality of its functions. We are of the opinion that those safety nets shall be considered as fulfilling financial arrangements required for the purposes of BRR.

2. 3. THREE REASONS TO OPPOSE AN INSURANCE SCHEME FOR THE FINANCING OF BRR AS PROPOSED BY THE RAPPORTEUR

A financing mechanism in the form of an insurance scheme seems a palatable formula. However it entails technical difficulties that may contradict policy objectives pursued by the BRR proposal and ultimately, the objectives declared in the current banking union project.

1. Technical difficulties stemmed in the way by which contributions (in this case insurance premia) are calculated. Actually, the draft report of Mr. Hokmark states that “contribution from each institution shall be pro-rata to the total amount of its liabilities, excluding own funds, with respect to the total liabilities, excluding own funds, of all the institutions authorized in the territory of the Member State”. This formula is all but not a mode to calculate a fair insurance premium.
2. To be fair, an insurance premium needs to be founded on the probability that a bank will fail to honour its debt and the damage that such a failure will inflict to other (the systemic impact of the bank failure).
3. While at the moment some technics to calculate the probability of a bank not meeting its obligations on debts are available (for example those used in the pricing of credit default swaps or in the rating industry) and used in the funding market for banks, it shall be pointed out that many local and small banks are not covered neither need or want to be covered by rating agencies. Furthermore, it should be pointed out that currently, there is no consensus on how to assess the systemic impact of a bank failure.
4. An insurance scheme may contradict policy objectives pursued by the BRR proposal and the banking union project. Even if the proposal for an insurance scheme for the financing

of banks resolution seems consistent with the other proposal of the Rapporteur that is the stepping in of the State as the last resort, it may result contradictory with the objective to sever the link between banks debt and sovereign debts in Member States. In fact, if a fair insurance premium is to be paid to the State so that the State bears (even if as a last resort) the consequences of banks failure, instead of severing the current mutual reinforcing of banks debts and sovereign debts, it will ultimately reinforce it.

5. A last argument against an insurance premium scheme is that it will look clearly like a permanent tax on the shoulder of banks. As a matter of fact, without a target level for the resolution fund as the current proposal of the Rapporteur supposes, any bank will pay the premium until it exits the market, whatsoever the reason for exiting the market. A consistent target level for the resolution fund ensures that as this target level is reached, contributions from banks are lowered if not ceased.

2. 3. THE BAIL-IN TOOL (CF ANNEX 1)

CREDITO COOPERATIVO AMENDMENTS TO THE PROPOSAL OF A BRR FRAMEWORK

I. SCOPE AND RESOLUTION AUTHORITY

Following the G20 commitments and FSB Key attributes, we expect that the proposed regime should also first and foremost be relevant for systemic-relevant credit institutions. Not all recovery and resolution tools are equally suitable for all sectors of the banking industry. The Directive should thus more clearly insist on, and bring forward, the importance of respecting the proportionality principle when it is implemented.

Suggestion for wording

Proposal for a Directive Recital 10

<i>Text proposed by the European Commission</i>	<i>Suggestion for wording (EACB)</i>
National Authorities should take into account the risk, size and interconnectedness of an institution in the context of recovery and resolution plans and when using the different tools at their disposal, making sure that the regime is applied in an appropriate way.	National Authorities shall take into account the risk, size, legal status, nature, scope and complexity of business activity , and interconnectedness of an institution and membership to an IPS as according to Art. 80(8) CRD or other cooperative mutual solidarity systems as according to Art. 80(7) CRD and Art. 3 CRD when applying the requirements under this Directive in the context of recovery and resolution plans and when using the different tools at their disposal, making sure that the regime is applied in a proportionate and appropriate way.

As such, it is necessary to include a general and overall applicable principle of proportionality in the proposal. Mentioning the principle in Art. 4 is not sufficient as it is limited to the provisions on recovery and resolution plans.

We consider also that the legal status should be included as a parameter in the principle of proportionality. The banking sector within the Union is diversified. This is not only true as regards the size, the complexity and the nature of business, but also regarding the legal status of institutions. Co-operative institutions are by law different from joint-stock companies. The legal status of institutions is not necessarily encompassed in the business model nor is it linked to the size.

Suggestion for wording – Principle of proportionality 2**Proposal for a Directive
Article 1a(new)**

<i>Text proposed by the European Commission</i>	<i>Suggestion for wording (EACB)</i>
	<i>The competent authorities shall ensure when establishing and applying the requirements under this Directive and when using the different tools at their disposal to take account of risk, size, legal status interconnectedness, the nature, the scope and the complexity of the activities of institutions and membership to an IPS as according to Art. 80(8) CRD or other cooperative mutual solidarity systems as according to Art. 80(7) CRD and Art. 3 CRD.</i>

Suggestion for wording –Legal certainty**Proposal for a Directive
Article 3 paragraph 1**

<i>Text proposed by the European Commission</i>	<i>Suggestion for wording (EACB)</i>
Each Member States shall designate one or more resolution authorities that are empowered to apply the resolution tools and exercise the resolution powers.	Each Member States shall designate one or more resolution authorities that are empowered to apply the resolution tools and exercise the resolution powers <i>having regard to the national legal system.</i>

We consider that the requirement to draw up a recovery plan should in principle only be applied to G-SIBs/D-SIBs following the FSB Key attributes. If a general exemption of the application of the whole directive on certain institutions is not intended, a waiver for the drawing up of recovery and resolution plans should be introduced.

Non systemic relevant credit institutions should not be obliged to develop recovery plans (see waiver in former Art 13 of the draft proposal) or be obliged to produce a 'light touch' plan'.

It should be mentioned that cooperative banks have solidarity mechanism/mutual guarantee schemes or Institutional Protection Schemes (IPS) in place which have the aim an objective and aim to internally prevent or orderly resolve a crisis. We consider it necessary that competent authority shall acknowledge and rely on these existing mechanism for drawing up resolution plans in order to avoid the unnecessary imposition of administrative burdens on non-systemic relevant co-operative banks. Where relevant, membership to an IPS or cooperative solidarity system should explicitly be allowed and be recognised as an integral part of recovery plans. **Therefore, we argue for a rationale application of the principle of proportionality and strict application of the principle of subsidiarity for recovery and resolution plans by taking into account co-operative solidarity mechanism.**

Suggestion for wording**Proposal for a Directive
Article 4 paragraph 1***Text proposed by the European Commission*

Having regard to the impact that the failure of the institution could have, due to the nature of its business, its size or its interconnectedness to other institutions or to the financial system in general, on financial markets, on other institutions, on funding conditions, Member States shall ensure that competent and resolution authorities determine the extent to which the following apply to institutions:

Suggestion for wording (EACB)

Having regard to the impact that the failure of the institution could have, due to **the legal structure of the institution**, the nature of its business, its size or its interconnectedness to other institutions or to the financial system in general, on financial markets, on other institutions, on funding conditions, **membership to an IPS as according to Art. 80(8) CRD or other cooperative solidarity systems as according to Art. 80(7) CRD and Art. 3 CRD**, Member States shall ensure that competent and resolution authorities determine the extent to which the following apply to institutions:

In case smaller institutions are required to draw up a recovery plan, their adherence to an IPS or cooperative solidarity system should explicitly be allowed and be recognised as a recovery plan. In case an institutions which is a member of an IPS or cooperative solidarity system, a recovery plan should only be required at IPS level.

Suggestion for wording**Proposal for a Directive
Article 4 para. 1 (aa) new***Text proposed by the European Commission*

....

Suggestion for wording (EACB)

The obligation to draw up and maintain a recovery plan is not necessary for those institutions for which the failure, due to its reduced size or limited interconnectedness to other institutions or to the financial system in general, would not have both in the case of an idiosyncratic event or at time of broader financial instability or system wide events, an adverse effect on financial stability including through contagion to other institutions. Competent authorities can define triggers after whose occurrence even the aforementioned institutions have to draw up a recovery plan.

II. EARLY INTERVENTION

In relation to the DGS Directive, in our opinion in the DGS Directive early intervention refers to 'early' recovery phase with possibility to use DGS/IPS fund, while BRR seems to refer to 'later' recovery phase almost towards resolution. We consider that the DGS Directive's definition

should be received in order to encompass the whole recovery phase. In the BRR a reference should be made to the DGS Directive.

Suggestion for wording

**Proposal for a Directive
Article 2 paragraph 1 subparagraph b (new)**

<i>Text proposed by the European Commission</i>	<i>Suggestion for wording (EACB)</i>
....	<i>'early intervention' means any action taken by a competent authority, or any preventive and supportive measures taken by the DGS where allowed or by the IPS in consultation with competent a authority before a resolution phase is formally declared.</i>

A key element of European co-operative banks is that they have established solidarity schemes a long time ago. The aim of these schemes is to prevent the failure of any individual bank belonging to the network. The aspects of collaboration and mutual support are deeply rooted in the co-operative philosophy. Most of these support schemes have been and still are in operation. As these systems do prevention, early intervention and use resolution tools, it seems desirable to acknowledge their role in the crisis management framework.

The importance of IPS should be addressed also in the context of the early intervention instruments. In their day by day functioning, they perform core functions and fully meet the objectives laid down in this proposal without any recourse to public funds. They have a consolidated experience in early interventions, recovery and resolution plans, statutory mechanism for financial support to members, etc. They should therefore be taken into account.

Suggestion for wording

**Proposal for a Directive
Recital/Article 23**

<i>Text proposed by the European Commission</i>	<i>Suggestion for wording (EACB)</i>
....	<i>Early interventions measures include also measures taken by a DGS or an IPS as supportive or preventive measures. In these cases, preventive or supportive measures may also take the form of granting guarantees, loans and all types of liquidity and capital assistance, including satisfying third-party claims</i>

III. THE BAIL-IN

We have concerns that the proposed bail in tool could have serious consequences for cooperative banks. The bail-in tool is not adequate for co-operative institutions for legal and statutory reasons.

There is an urgent need to take certain particularities of co-operative banks on board especially with regard to the conversion of subordinated debt into equity and the scope of eligible debt. While we consider that the bail-in tool should be available, on a proportionate basis, to all types of banking institutions, as currently envisaged, the bail in mechanism is conflicting with the specific governance and business model / balance sheet of co-operative banks (for instance local or regional banks do not issue senior debt).

Instead of the conversion into equity tool, where possible co-operative banks should have the possibility to limit or exclude voting-rights of converted shares and be given a call option in order to exclude non-users/investors from holding capital when the situation allows and the bank has recovered and shares are at nominal value. Without such possibilities the debt equity conversion would be far more intrusive for cooperative banks than for any other bank.

Different solutions can be set up for co-operative banks such as 1) only write down 2) setting up of a bridge bank which will also be a cooperative so as to respect the rule that a cooperative can only be liquidated if another cooperative takes over. Due to the importance of cooperative banks in Europe, a specific solution must be found by the authorities.

Suggestion for wording**Proposal for a Directive
Art. 38(2)**

<i>Text proposed by the European Commission</i>	<i>Suggestion for wording (EACB)</i>
<p>Resolution authorities shall not exercise the write down and conversion powers in relation to the following liabilities:</p> <p>(a) deposits that are guaranteed in accordance with Directive 94/19/EC;</p> <p>(b) secured liabilities,</p> <p>(c) any liability that arises by virtue of the holding by the institution of client assets or client money, or a fiduciary relationship between the institution (as fiduciary) and another person (as beneficiary);</p> <p>(d) liabilities with an original maturity of less than one month;</p> <p>(e) a liability to any one of the following:</p> <p>(i) an employee, in relation to accrued salary, pension benefits or other</p>	<p>Resolution authorities shall not exercise the write down and conversion powers in relation to the following liabilities:</p> <p>(a) deposits that are guaranteed in accordance with Directive 94/19/EC;</p> <p>(b) secured liabilities,</p> <p><i>(ba) liabilities that are guaranteed by an institutional protection scheme meeting the requirement of art. 108(7) CRR;</i></p> <p>(c) any liability that arises by virtue of the holding by the institution of client assets or client money, or a fiduciary relationship between the institution (as fiduciary) and another person (as beneficiary);</p> <p>(d) liabilities with an original maturity of less than one month;</p>

fixed remuneration, except for variable remuneration of any form;

(ii) a commercial or trade creditor arising from the provision to the institution of goods or services that are essential to the daily functioning of its operations, including IT services, utilities and the rental, servicing and upkeep of premises;

(iii) tax and social security authorities, provided that those liabilities are preferred under the applicable insolvency law.

Points (a) and (b) of paragraph 2 shall not prevent resolution authorities, where appropriate, from exercising those powers in relation to any part of a secured liability or a liability for which collateral has been pledged that exceeds the value of the assets, pledge, lien or collateral against which it is secured. Member States may exempt from this provision covered bonds as defined in Article 22(4) of Council Directive 86/611/EEC38.

Point (c) of paragraph 2 shall not prevent resolution authorities, where appropriate, from exercising those powers in relation to any amount of a deposit that exceeds the coverage under that Directive.

(e) a liability to any one of the following:

(i) an employee, in relation to accrued salary, pension benefits or other fixed remuneration, except for variable remuneration of any form;

(ii) a commercial or trade creditor arising from the provision to the institution of goods or services that are essential to the daily functioning of its operations, including IT services, utilities and the rental, servicing and upkeep of premises;

(iii) tax and social security authorities, provided that those liabilities are preferred under the applicable insolvency law.

Point (b) of paragraph 2 shall not prevent resolution authorities, where appropriate, from exercising those powers in relation to any part of a secured liability or a liability for which collateral has been pledged that exceeds the value of the assets, pledge, lien or collateral against which it is secured. Member States may exempt from this provision covered bonds as defined in Article 22(4) of Council Directive 86/611/EEC38.

Point (a) of paragraph 2 shall not prevent resolution authorities, where appropriate, from exercising those powers in relation to any amount of a deposit that exceeds the coverage under that Directive.

Point (ba) of paragraph 2 shall not prevent resolution authorities, where appropriate, from exercising those powers in relation to any amount of a liability that exceeds the coverage of the IPS.

Article 39 (3)

<i>Text proposed by European Commission</i>	<i>Suggestion for wording</i>
<p>3. The minimum aggregate amount pursuant to paragraph 1 shall be determined on the basis of the following criteria:</p> <p>(a) the need to ensure that the institution can be resolved by the application of the resolution tools including, where appropriate, the bail in tool, in a way that meets the resolution objectives;</p> <p>(b) the need to ensure, in appropriate cases, that the institution has sufficient eligible liabilities to ensure that, if the bail in</p>	<p>3. The minimum aggregate amount pursuant to paragraph 1 shall be determined on the basis of the following criteria:</p> <p>(a) the need to ensure that the institution can be resolved by the application of the resolution tools including, where appropriate, the bail in tool, in a way that meets the resolution objectives;</p> <p>(b) the need to ensure, in appropriate cases, that the institution has sufficient eligible liabilities to ensure that, if the bail in tool</p>

<p>tool were to be applied the Common Equity Tier 1 ratio of the institution could be restored to a level necessary to sustain sufficient market confidence in the institution and enable it to continue to comply with the conditions for authorisation and to carry on the activities for which is authorised under Directive 2006/48/EC or Directive 2006/49/EC;</p> <p>(c) the size, the business model and the risk profile of the institution;</p> <p>(d) the extent to which the Deposit Guarantee Scheme could contribute to the financing of resolution in accordance with Article 99;</p> <p>(e) the extent to which the failure of the institution would have an adverse effect on financial stability, including, due to its interconnectedness with other institutions or with the rest of the financial system through contagion to other institutions.</p>	<p>were to be applied the Common Equity Tier 1 ratio of the institution could be restored to a level necessary to sustain sufficient market confidence in the institution and enable it to continue to comply with the conditions for authorisation and to carry on the activities for which is authorised under Directive 2006/48/EC or Directive 2006/49/EC;</p> <p><i>(c) the size, the business model and the risk profile of the institution;</i></p> <p><i>(d) the amount of covered deposits of an institution that are guaranteed in accordance with Directive 94/19/EC;</i></p> <p><i>(e) the extent to which the membership in a risk mitigating cooperative solidarity system, which ensures the prevention of resolution events by reporting requirements and early interventions in the sense of the DGS Directive, could contribute to the financing of resolution in accordance with Article 99;</i></p> <p><i>(f) the extent to which the failure of the institution would have an adverse effect on financial stability, including, due to its interconnectedness with other institutions or with the rest of the financial system through contagion to other institutions.</i></p>
---	--

Article 97 (4)

<i>Text proposed by European Commission</i>	<i>Suggestion for wording</i>
<p>The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order specify the notion of adjusting contributions in proportion to the risk profile of institutions as referred to in paragraph 2 (c) of this Article, taking into account the following:</p> <p>(a) the risk exposure of the institution, including the importance of its trading activities, its off-balance sheet exposures and its degree of leverage;</p> <p>(b) the stability and variety of the company's sources of funding;</p> <p>(c) the financial condition of the institution;</p> <p>(d) the probability that the institution enters into resolution;</p> <p>(e) the extent to which the institution has previously</p>	<p>The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order specify the notion of adjusting contributions in proportion to the risk profile of institutions as referred to in paragraph 2 (c) of this Article, taking into account the following:</p> <p>(a) the risk exposure of the institution, including the importance of its trading activities, its off-balance sheet exposures and its degree of leverage;</p> <p><i>(ba) the existence of a risk mitigating cooperative solidarity system, which ensures the prevention of resolution events by reporting requirements and early interventions in the sense of the DGS Directive;</i></p> <p>(b) the stability and variety of the company's</p>

benefited from State support; (f) the complexity of the structure of the institution and the resolvability of the institution, and (g) its systemic importance for the market in question.	sources of funding; (c) the financial condition of the institution; (d) the probability that the institution enters into resolution; (e) the extent to which the institution has previously benefited from State support; (f) the complexity of the structure of the institution and the resolvability of the institution, and (g) its systemic importance for the market in question.
--	---

III. FUNDING

It is essential that IPS are considered expressively and formally in the Directive as the first and most useful prevention instrument and also regarding the amount of contributions (risk mitigating function). Where an IPS is recognized as a DGS, it should optionally be considered as financing arrangements according to the purpose of BRR.

Proposal for a Directive Article 91 paragraph 1

<i>Text proposed by the European Commission</i>	<i>Suggestion for wording (EACB)</i>
Member States shall establish financing arrangements for the purpose of ensuring the effective application by the resolution authority of the resolution tools and powers. The financing arrangements shall be used only in accordance with the resolution objectives and the principles set out in Articles 26 and 29.	Member States shall establish financing arrangements for the purpose of ensuring the effective application by the resolution authority of the resolution tools and powers. <i>Institutional Protection Schemes shall be considered as financing arrangements, provided that they meet the requirements laid down in art. 80(8) of Directive 48/2006/CE.</i> The financing arrangements shall be used only in accordance with the resolution objectives and the principles set out in Articles 26 and 29

Art 94 para 7

<i>Text proposed by European Commission</i>	<i>Suggestion for wording</i>
7. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order specify the notion of adjusting contributions in proportion to the risk profile of institutions as referred to in paragraph 2 (c) of this Article, taking into account the following: (a) the risk exposure of the institution, including the importance of its trading	7. <i>The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order specify the notion of adjusting contributions in proportion to the risk profile of institutions as referred to in paragraph 2 (c) of this Article, taking into account the following:</i> <i>(a) the risk exposure of the institution, including the importance of its trading</i>

<p>activities, its off-balance sheet exposures and its degree of leverage;</p> <p>(b) the stability and variety of the company's sources of funding;</p> <p>(c) the financial condition of the institution;</p> <p>(d) the probability that the institution enters into resolution;</p> <p>(e) the extent to which the institution has previously benefited from State support;</p> <p>(f) the complexity of the structure of the institution and the resolvability of the institution, and</p> <p>(g) its systemic importance for the market in question.</p>	<p><i>activities, its off-balance sheet exposures and its degree of leverage;</i></p> <p><i>(b) the existence of a risk mitigating cooperative solidarity system, which ensures the prevention of resolution events by reporting requirements and early interventions in the sense of the DGS Directive;</i></p> <p><i>(c) the stability and variety of the company's sources of funding;</i></p> <p><i>(d) the financial condition of the institution;</i></p> <p><i>(e) the probability that the institution enters into resolution;</i></p> <p><i>(f) the extent to which the institution has previously benefited from State support;</i></p> <p><i>(g) its systemic importance for the market in question.</i></p>
---	--

ALLEGATO 2



CAMERA DEI DEPUTATI
VI Commissione (Finanze)

**Proposta di Regolamento del Consiglio
relativa al conferimento di specifici
compiti in tema di vigilanza prudenziale
sugli enti creditizi alla Banca Centrale
Europea (COM (2012) 511 definitivo)**

5 dicembre 2012

Audizione del Presidente dell'ABI

Giuseppe Mussari

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

vorrei innanzitutto ringraziarVi dell'invito a presenziare a questo ciclo di Audizioni dedicato alle nuove proposte per consolidare l'unione economica e monetaria dell'Unione europea.

Per l'Associazione Bancaria Italiana è un onore poter essere ascoltata su temi di grande rilevanza per le prospettive economiche del Paese; e non vi è dubbio che le proposte di cambiamenti regolamentari di fronte ai quali oggi ci troviamo vadano considerati con grande riguardo per le possibili ricadute sulla stabilità finanziaria dello Stato e, di conseguenza, sulle fonti di finanziamento di famiglie e imprese e quindi sulla crescita economica.

Con la Banking union si vuole creare un meccanismo unico di supervisione (sistema europeo di vigilanza) in grado di prevenire le crisi bancarie e laddove si verifichi la crisi di una istituzione intervenire in modo che la crisi non si propaghi fino a divenire sistemica. Quattro sono dunque i pilastri su cui poggia il sistema: le regole, la supervisione, la garanzia dei depositi, il meccanismo di risoluzione delle crisi. Poiché le regole, sulla base delle direttive sono già armonizzate, la proposta di unione bancaria si focalizza sulla centralizzazione della vigilanza, su un meccanismo di risoluzione delle crisi e su un sistema di garanzia dei depositi.

Occorre essere consapevoli che creare un'unione bancaria è un passo di grande rilievo con maggiori implicazioni non solo rispetto all'integrazione finanziaria dei paesi dell'area Euro ma anche rispetto alle finanze pubbliche, alla governance europea e, in ultima analisi, all'integrazione politica. **L'unione bancaria non può essere considerata come disconnessa dall'unione fiscale e dall'unione politica non è solo un problema tecnico.**

A titolo di esempio è il tema dell'assicurazione dei depositi. Il fondo di garanzia dei depositi - necessario per evitare i cd bank run - indipendentemente dalle caratteristiche e dalle dimensioni per essere in grado di svolgere la sua funzione deve avere qualche forma implicita o esplicita di garanzia pubblica poiché in casi estremi di crisi potrebbe non essere capiente. E' evidente allora che se parliamo di un fondo di garanzia europeo viene immediatamente in campo il tema della ripartizione delle perdite e di una loro eventuale mutualizzazione tra gli Stati membri partecipanti. E' allora di tutta evidenza la necessità di una forte volontà politica a sostegno di questo progetto.

Un'ulteriore considerazione preliminare riguarda gli obiettivi che con il progetto di banking Union si intendono perseguire:

- Garantire la stabilità monetaria nell'area dell'Euro
- Preservare l'integrità del mercato unico

I due obiettivi macro riguardano due diversi insiemi di Stati membri, infatti il primo riguarda solo i paesi dell'area Euro, il secondo invece tutti i 27 Paesi dell'Unione Europea. Da ciò deriva anche che, in alcuni casi, i due obiettivi possono non essere perfettamente in linea tra loro. Da ciò deriva anche che a seconda dell'ambito geografico (solo paesi dell'Area Euro, ovvero tutti i 27 stati membri dell'Unione Europea) sul quale l'Unione bancaria estenderà i suoi (positivi) effetti vi saranno ordini differenti di problemi da risolvere.

Ho organizzato la mia relazione in due parti, a cui seguono brevi conclusioni.

Nella prima parte ripercorrerò l'iter del pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea, sottolineandone ad un tempo i mutamenti intervenuti, i punti problematici ancora aperti e le possibili soluzioni maturate in ambito interassociativo.

Svilupperò poi qualche considerazione sulle riforme che dovranno essere perseguite per completare l'unione bancaria.

1. Le proposte della Commissione europea per l'unione bancaria

Il 12 settembre 2012 la Commissione ha pubblicato la proposta per unificare e centralizzare la vigilanza bancaria dei Paesi dell'Eurozona.

Si tratta di un progetto ambizioso, volto ad affrontare i punti che la precedente riforma ha lasciato in sospeso: la condivisione (e centralizzazione) dei compiti e delle responsabilità di vigilanza ⁽¹⁾.

Come chiarito nelle conclusioni del Consiglio del 29 giugno 2012, infatti, la spinta propulsiva di questa nuova ondata di riforme è data dalla necessità di "spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano".

Tale circolo vizioso è bidirezionale. Se per alcuni Paesi, come l'Italia, il rischio sovrano alimenta quello bancario perché tra le altre cose rende più rischiosi i titoli di Stato detenuti dalle banche, in altri (come in Irlanda e in Spagna), la fragilità del settore bancario ha richiesto interventi governativi che hanno determinato l'insorgere di rischio sovrano.

L'obiettivo della Commissione è pertanto quello di rendere operativa la nuova architettura a partire dal 1° gennaio 2013 per permettere in tempi

⁽¹⁾ "La Commissione presenterà a breve proposte relative a un meccanismo di vigilanza unico fondate sull'articolo 127, paragrafo 6 del Trattato. Una volta istituito, per le banche della zona euro, un efficace meccanismo di vigilanza unico con il coinvolgimento della BCE, l'ESM potrà avere facoltà, sulla scorta di una decisione ordinaria, di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari. Questa procedura si baserà su un'appropriata condizionalità", cfr. Dichiarazione dell'Eurogruppo approvata dal Consiglio.

brevi al fondo salva-Stati permanente - l'ESM - di intervenire per ricapitalizzare direttamente le banche in crisi, e quindi senza pesare sul bilancio dello Stato membro dove risiedono.

Al momento, infatti, gli Stati membri che devono ricapitalizzare delle banche in crisi devono ricorrere a un prestito del Fondo salva-Stati transitorio - l'EFSF -, che pesa sui conti pubblici e di conseguenza alimenta il circolo vizioso che nutre la pressione sui tassi di interesse.

La proposta della Commissione si articola in due proposte di Regolamento e in una Comunicazione volti rispettivamente a:

1. dare attuazione all'art. 127, paragrafo 6 del Trattato per riformare l'architettura di vigilanza dell'Eurozona con la centralizzazione in capo alla BCE delle funzioni di vigilanza
2. adattare conseguentemente i compiti dell'EBA
3. illustrare la roadmap che la Commissione intende intraprendere per realizzare l'unione bancaria.

La Commissione prevede di affidare alla BCE la responsabilità di vigilanza per i soli Paesi dell'Eurozona (nel dettato normativo "participating Member States"); gli Stati membri non-Eurozona possono optare per l'inclusione nell'unione bancaria (cfr. art. 6 della proposta di Regolamento).

L'architettura della riforma del 2011 dovrebbe rimanere in piedi per conseguire l'obiettivo della creazione del single rulebook (per il settore bancario tale compito continuerebbe a essere svolto dall'EBA) e il coordinamento della vigilanza dei gruppi che operano a livello transfrontaliero nell'ambito del mercato unico (Eurozona + non-Eurozona), ivi compresi i poteri di redenzione di eventuali dispute tra autorità.

Il Meccanismo Unico di Supervisione (SSM), il quale si compone della stessa BCE e delle autorità nazionali competenti, prevede che al termine di un periodo transitorio ⁽²⁾, la vigilanza verrà estesa a tutto il settore bancario. Tale modello, peraltro fortemente sostenuto dal Governo italiano nelle negoziazioni presso il Consiglio, ha il vantaggio di azzerare (almeno a livello di Eurozona) le differenze nelle pratiche di vigilanza e di evitare le disparità competitive che necessariamente si creerebbero in un sistema duale, nel quale le banche domestiche continuano a essere vigilate dall'autorità

⁽²⁾ La Commissione propone, a partire dal 1° gennaio 2013, di affidare alla BCE la vigilanza sulle banche che hanno richiesto aiuti pubblici. Dal 1° luglio 2013, invece, la BCE dovrà assumere la vigilanza delle banche e dei gruppi bancari più rilevanti, in modo da coprire almeno il 50 per cento del settore bancario di tutta l'Eurozona. La vigilanza su tutto il settore bancario dell'Eurozona dovrebbe entrare a regime dal 1° gennaio 2014.

nazionale mentre quelle transfrontaliere andrebbero sotto la responsabilità della BCE.

In termini pratici, viene prevista una divisione dei compiti di vigilanza tra BCE e autorità nazionali, ferma restando la possibilità della BCE di avvalersi delle autorità nazionali anche per dare esecuzione ai compiti di propria pertinenza.

Senza entrare nel dettaglio tecnico, la proposta di Regolamento persegue in modo efficace l'obiettivo di rendere la vigilanza prudenziale di esclusivo appannaggio della BCE, lasciando alle autorità nazionali la competenza per i compiti di notifica, per la vigilanza degli intermediari finanziari non bancari, delle filiali di banche residenti in paesi terzi (non-UE), dei servizi di pagamento e della normativa antiriciclaggio.

È importante notare che la Commissione intende affidare alla BCE anche il coordinamento delle ispezioni che dovesse ritenere necessarie, nonché il potere di infliggere sanzioni – che per la prima volta saranno armonizzate a livello Eurozona.

In termini pratici, riteniamo che la soluzione ottimale dovrebbe prevedere l'accentramento della vigilanza in capo alla BCE per tutto il settore bancario, accompagnato però da una delega obbligatoria a favore delle autorità nazionali dei poteri discrezionali sulle banche che non hanno rilevanza sistemica. Nel rispetto del principio della sussidiarietà.

Pertanto, le banche di rilevanza sistemica verrebbero vigilate direttamente dalla BCE mentre quelle che non hanno rilevanza sistemica continuerebbero ad essere vigilate direttamente dalle autorità nazionali, ma secondo l'approccio di vigilanza e sotto la responsabilità della BCE.

In altre parole, pur nell'ambito di un riparto delle competenze operative tra BCE e autorità nazionali, è necessario prevedere per la BCE il potere di avocare a sé le competenze, laddove sia reso necessario per il manifestarsi di problemi di particolare rilievo ovvero per l'emergere di un non corretto esercizio del potere di supervisione da parte delle autorità nazionali che rendano opportuno un intervento diretto del supervisore centrale.

I principi enunciati permetterebbero di conseguire un'effettiva omogeneità delle regole e pratiche di vigilanza nel pieno rispetto del principio della proporzionalità.

Siamo consapevoli che la definizione delle regole di dettaglio per rendere operativo il nuovo framework di vigilanza richiede un lavoro difficilmente conciliabile con l'accelerazione imposta dall'incalzare della crisi. Ciononostante non pensiamo che sia opportuno ritardare il processo avviato dal Consiglio nel mese di giugno.

A nostro avviso è infatti possibile definire la cornice legale di riferimento, definire la tempistica vincolante della riforma e rimandare la definizione delle regole di dettaglio, in modo da individuare in modo ponderato le soluzioni più opportune e credibili per dare contenuto alla nuova architettura di vigilanza.

Come suggerito dalla stessa BCE nel suo parere legale sulla proposta di Regolamento ⁽³⁾, a fronte di una cornice legale solida, è infatti possibile apportare successivi aggiustamenti tecnici per tradurre in norme i principi enunciati in modo veloce e flessibile, per mezzo di decisioni a maggioranza qualificata del Consiglio, ricorrendo all'art. 48, paragrafo 7, del Trattato ⁽⁴⁾.

Nel frattempo, tuttavia, appare necessario e prodromico definire con maggiore precisione sia nella proposta di Regolamento per affidare la vigilanza alla BCE, sia nella normativa comunitaria di riferimento, le chiare e netta distinzione tra gli ambiti di competenza della BCE e degli Stati membri nella concreta applicazione delle discrezionalità concesse a vario titolo dalla regolamentazione comunitaria.

In altre parole, gli atti normativi dell'Unione dovrebbero definire in partenza che se l'ambito di discrezionalità applicativa è relativo ai compiti di vigilanza attribuiti in via esclusiva alla BCE esso debba essere oggetto di atti di legislazione delegata da parte della BCE, seguendo il modello della legislazione delegata di EBA, ESMA e EIOPA.

Tale distinzione tra gli ambiti di competenza è necessaria per risolvere all'origine il potenziale rischio di interferenza che potrebbe nascere da un conflitto di competenze tra BCE e Stati membri.

In termini pratici, i rischi di un conflitto di competenze può presentarsi sotto molteplici forme. Se infatti la normativa comunitaria concede ambiti di discrezionalità con riferimento ai poteri di vigilanza, nello stesso

⁽³⁾ ECB, Opinion of the European Central Bank of 27 November 2012 on a proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions and a proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) (CON/2012/96). Cfr. http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_con_2012_96_f.pdf.

⁽⁴⁾ **Art. 48, paragrafo 7 del Trattato sull'Unione europea**

Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa.

Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria

provvedimento regolamentare deve essere statuito che tale ambito di discrezionalità deve rimanere in capo esclusivamente alla BCE.

L'ABI ritiene che sia altresì importante affrontare nel dettato normativo il problema della impugnabilità degli atti adottati dalla BCE in qualità di supervisore unico.

L'impianto istituzionale che si va delineando, infatti, costringerà le banche a ricorrere alla Corte di Giustizia europea per impugnare ogni singola decisione della BCE, con evidenti problemi di costi e certezza legale. Ammesso e non concesso che la Corte di Giustizia possa decidere su questioni di merito.

La proposta ABI per colmare tale lacuna è molto semplice: prevedere l'introduzione del diritto delle banche a essere ascoltate prima dell'assunzione della decisione definitiva. Si tratterebbe, in altre parole, di creare una sorta di "corte di appello" in seno alla BCE, che però obblighi la stessa BCE a motivare adeguatamente le decisioni oggetto del contendere.

Per assicurare la necessaria separazione tra le funzioni di politica monetaria e quelle di vigilanza, la proposta della Commissione prevede che per gestire le nuove funzioni di vigilanza la BCE dovrà creare un Supervisory Board separato funzionalmente, a cui il Consiglio Direttivo della BCE ⁽⁵⁾ - che rimane comunque il responsabile ultimo anche per le decisioni di vigilanza - potrà affidare i compiti di vigilanza.

La proposta di Regolamento prevede in particolare che il Supervisory Board della BCE sia composto da 4 membri nominati dal Comitato Esecutivo della BCE ⁽⁶⁾ e da un rappresentante per ciascun Stato Membro dell'Eurozona. Il Presidente e il Vice-Presidente del Supervisory Board devono essere nominati dal Consiglio Direttivo della BCE. Il Presidente dell'EBA e un rappresentante della Commissione potranno partecipare alle riunioni come osservatori.

L'ABI condivide le perplessità espresse dal Presidente della BCE in merito al potenziale conflitto di interessi che potrebbe derivare dall'eccessiva contiguità tra le attività di politica monetaria e quella di vigilanza prudenziale.

La soluzione proposta dalla Commissione nella proposta di Regolamento è certamente adatta a garantire un'adeguata separazione funzionale tra le

⁽⁵⁾ Il Consiglio Direttivo della BCE è il principale organo decisionale della BCE e comprende i sei membri del Comitato esecutivo della BCE e i governatori delle banche centrali nazionali dei 17 paesi dell'area dell'euro.

⁽⁶⁾ Il Comitato Esecutivo della BCE comprende il Presidente della BCE, il Vicepresidente della BCE e altri quattro membri. Tutti i membri sono nominati dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

due attività. Esistono comunque ulteriori margini di miglioramento. Tra questi potrebbe risultare particolarmente efficace la separazione anche fisica.

In altre parole la sede della divisione addetta alla vigilanza potrebbe essere ubicata lontano da Francoforte, per esempio a Roma.

La proposta presenta indubbi vantaggi che vanno al di là del mero prestigio per il nostro Paese. Sarebbe un importante messaggio che la nuova architettura di regolamentazione del settore finanziario ha tra i suoi protagonisti tutti e tre i Paesi maggiori contributori del Fondo salva-Stati permanente, l'ESM.

Ne beneficerebbe certamente la credibilità dell'Euro e della stessa riforma, specialmente se sarà completata con il conferimento alla Commissione europea delle funzioni di coordinamento dell'attività di risoluzione delle crisi bancarie, in virtù dell'esperienza acquisita in questi anni.

Per l'Italia rappresenterebbe altresì un importante riconoscimento della stabilità del proprio settore finanziario, potenzialmente in grado di influenzare positivamente il giudizio delle Agenzie di rating.

Un ulteriore fattore qualificante è infine la dote di prestigio di cui godrebbe la nuova Divisione della BCE grazie all'aiuto della Banca d'Italia, universalmente riconosciuta per la serietà e il rigore dimostrato nell'attività di supervisione del settore bancario italiano, praticamente l'unico a non aver avuto bisogno di rilevanti sostegni governativi per fronteggiare la crisi.

2. La roadmap della Commissione europea per l'unione bancaria

La vigilanza bancaria accentrata è uno dei pilastri dell'unione bancaria auspicata dai Paesi dell'Eurozona: come del resto evidenziato anche nella *roadmap* predisposta dalla Commissione, gli altri due pilastri sono il regime di protezione dei depositi con regole armonizzate e la creazione di un meccanismo unico europeo, per la soluzione e il finanziamento di crisi bancarie.

Pur condividendo l'obiettivo che debbano quanto prima essere approvati i restanti pilastri dell'unione bancaria, l'ABI ritiene che ciò non debba rallentare in nessun modo l'entrata in vigore del Regolamento per la devoluzione dei compiti di vigilanza alla BCE.

Il tema dell'individuazione dell'architettura più efficace per realizzare il meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie europea da affiancare all'accentramento della vigilanza in capo alla BCE si presta a diverse interpretazioni.

L'ABI condivide l'opinione della BCE e ritiene di cruciale importanza istituire a livello europeo un'Autorità unica di risoluzione delle crisi bancarie, con competenza su tutte le banche oggetto di vigilanza da parte della BCE in coerenza con l'istituzione di un Supervisore unico e, in definitiva, con l'istituzione di una unione bancaria. In tal senso, del resto, è orientata la Commissione europea, da cui ci si aspetta una proposta relativa nel corso del prossimo anno.

Con riferimento al finanziamento delle misure di risoluzione, proposte di compromesso non mancano. Una soluzione equilibrata potrebbe essere per esempio quella di ricorrere ai sistemi di garanzia dei depositanti conferendo ad essi anche le funzioni di risoluzione oltre a quelle di risanamento delle banche in crisi.

Si tratterebbe in sostanza di ispirarsi al modello in vigore negli Stati Uniti, dove il Sistema di garanzia dei depositi nazionale (Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC) svolge anche le attività di risoluzione e di risanamento delle banche in crisi. La FDIC infatti salvaguarda i depositanti e cerca di vendere al miglior prezzo gli asset ancora sani, minimizzando il costo finale della crisi ed evitando allo stesso tempo crisi di contagio.

La stessa BCE non fa mistero della sua predilezione per il modello USA, che permette di beneficiare delle competenze di un organo dedicato e allo stesso tempo di non esporre la BCE al potenziale rischio di riduzione della sua autonomia e indipendenza.

Se la BCE assumesse infatti anche le funzioni di Autorità di risoluzione potrebbe ad un certo punto trovarsi nella condizione di dover richiedere un intervento pubblico, che in contropartita potrebbe legittimamente influenzare e quindi limitare l'indipendenza della Banca centrale.

Come ricordato da un recente studio predisposto per l'ESRB ⁽⁷⁾ l'approvazione in co-decisione della proposta di direttiva per la gestione e soluzione delle crisi bancarie è certamente più urgente rispetto alla proposta di riforma del regime di protezione dei depositanti.

L'approvazione della proposta di direttiva per la gestione delle crisi bancarie è infatti un tassello cruciale e ineludibile del pacchetto di riforme post-crisi perché volta a creare un framework comune a livello UE che oggi non esiste.

(7) ESRB Advisory Scientific Committee, "A contribution from the Chair and Vice-Chairs of the Advisory Scientific Committee to the discussion on the European Commission's banking union proposals", ottobre 2012.

http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_1210.pdf?36d569d0362fbce921c7b210622ed1ff

Il giudizio sulla proposta di direttiva è per noi molto buono, anche perché la regolamentazione proposta è in massima parte coerente con l'attuale impianto normativo del TUB, che anche nel corso di quest'ultima crisi ha dimostrato la propria efficacia, permettendo all'Italia di arrivare ultima nella speciale classifica degli Stati membri dell'UE che sono dovuti intervenire per salvare le banche con i soldi dei contribuenti.

Ci sono certamente degli aspetti che necessitano di essere rivisti per evitare indesiderati effetti sul costo del funding bancario e quindi, in ultima analisi, sulla capacità di credito a sostegno dell'economia reale. Ci sono altresì proposte per migliorare l'impianto complessivo della nuova regolamentazione, ancora una volta tratti dalla nostra normativa nazionale.

Penso per esempio alla proposta di adottare anche nella normativa comunitaria le forme di partecipazione alle funzioni di prevenzione o di risanamento per i Sistemi di garanzia dei depositanti sperimentate con successo in Italia, superando l'idea della Commissione volta a considerarli come dei meri *pay-box* per finanziare le misure di risoluzione o, più semplicemente, per procedere al rimborso dei depositi.

Al riguardo, è importante ricordare che nel corso degli anni tale modello ha ampiamente dimostrato la propria validità, permettendo ai due sistemi di garanzia dei depositanti italiani (Fondo Interbancario di Tutela dei depositi e Fondo Nazionale di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo) di conseguire l'obiettivo che oggi si pone la proposta di riforma della Commissione: evitare il ricorso a fondi governativi per risolvere le crisi bancarie.

La proposta di riforma del regime di protezione dei depositanti, invece, è più controversa perché si inserisce in un contesto normativo già largamente armonizzato a livello comunitario da ultimo due anni fa.

La proposta di direttiva - attualmente in fase di stallo per mancanza di accordo tra Consiglio e Parlamento europeo - porterà in dote una rivoluzione nella metodologia di finanziamento dei Fondi nazionali di tutela dei depositi, che per il settore bancario italiano significa passare da un sistema *ex-post* puro a uno *ex-ante*; a livello di sistema, ciò si traduce in contributi nell'ordine di 12 miliardi di euro che le banche dovranno versare in 10 anni, che corrispondono a 12 miliardi in meno di capitalizzazione a regime e quindi in circa 200 miliardi in meno di impieghi, nell'ipotesi di crediti rivolti alle PMI.

Per arrivare a un compromesso ottimale, pertanto, si tratta ora di fare un passo indietro nei confronti delle posizioni più estreme.

Noi pensiamo che la metodologia ideale di finanziamento dei Fondi nazionali di tutela dei depositi dovrebbe permettere il pronto reperimento dei fondi in

caso di necessità senza però impattare in modo ingiustificato sulla capacità delle banche di sostenere l'economia reale, come avverrebbe con l'ingente drenaggio di risorse finanziarie che si renderebbe necessario soprattutto nella fase di entrata in vigore.

La nostra proposta è quella di impostare il finanziamento dei Fondi nazionali di tutela dei depositi su impegni al pagamento garantiti da titoli di Stato.

Pertanto tale soluzione avrebbe il pregio di essere coerente con l'impianto generale dell'unione bancaria, visto che si profila come una modalità efficace per contribuire a spezzare il circolo vizioso tra rischio sovrano e rischio bancario: è infatti evidente che permettere alle banche di utilizzare i titoli di Stato come garanzia allenterebbe la pressione sulle banche a ridurre la propria esposizione nei confronti dei Governi nazionali.

Il tutto senza far venire meno la sicurezza e la qualità della protezione dei depositanti, che potrebbero contare sulla sicurezza e sull'affidabilità offerta dai titoli di Stato per ottenere l'eventuale rimborso dei propri depositi.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 4,60



16STC0023650