

Parlamento europeo - Commissione per i problemi economici e monetari

Audizione pubblica sull'epidemia di Covid-19, sul suo impatto previsto sull'economia dell'UE e sulle possibili risposte politiche, comprese le misure monetarie e fiscali

Lunedì 15 giugno 2020, 15.45-18.45

Panel 2 (17.05-18.45) - Possibili risposte di politica economica all'epidemia Covid-19, comprese misure monetarie e fiscali

Vladimiro Giacché - Presidente del Centro Europa Ricerche (Roma)

Dichiarazione introduttiva:

La crisi Covid-19 e l'Unione Bancaria Europea: la correzione di rotta necessaria

Il nostro argomento è tanto impegnativo quanto ampio.

Mi concentrerò sul settore bancario e in particolare sull'attività creditizia.

Tratterò questo argomento per 2 motivi:

- 1) Prima di tutto, per la sua importanza. Come ha sottolineato l'EBA in un recente documento, "la qualità degli attivi è destinata a peggiorare significativamente"¹ nei prossimi mesi, a causa di un probabile forte aumento dei crediti deteriorati; ma, d'altra parte, sappiamo che l'attività creditizia è un fattore critico per consentire una rapida e solida ripresa economica - e quindi dovrebbe essere sostenuta e non scoraggiata;
- 2) In secondo luogo, sono fermamente convinto che, per ridurre l'entità dei problemi economici cui andremo incontro nei prossimi mesi/anni, dobbiamo evitare di ripetere gli errori del passato e correggere alcune evidenti carenze nella regolamentazione dell'Unione bancaria europea.

Sul punto 1): I policy makers sono ben consapevoli dell'importanza strategica dell'attività creditizia nell'attuale contesto economico.

- La BCE ha agito molto rapidamente, fornendo abbondante liquidità alle banche (TLTROIII, il nuovo PELTRO ecc.)
- La BCE Vigilanza ha autorizzato un temporaneo allentamento di alcuni requisiti (Guidance Pillar 2, riserva di conservazione del capitale e requisito di copertura della liquidità - LCR).
- Il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno approvato in tempi brevi il c.d. "Quick Fix" della capital requirement regulation (CRR2), contenente alcune utili correzioni del testo precedente.

Ma ulteriori sforzi dovrebbero essere fatti per migliorare la resilienza del sistema bancario europeo nei prossimi mesi.

¹ Il settore bancario dell'UE: prime analisi sugli impatti del Covid-19, ABE, Nota tematica EBA/REP/2020/17

In particolare:

- occorre la modifica temporanea del Regolamento 2019/630 del Parlamento e del Consiglio del 17 aprile 2019 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite su NPE (Non-Performing Exposures): è necessario ritardare di due anni le regole sul capital provisioning (in altri termini, le norme sulla progressiva copertura dei crediti deteriorati dovrebbero essere differite per 24 mesi),
- sarebbe necessario anche un ritardo più sostanziale della nuova definizione di default (la nuova data concordata, 1.1.2021, è ancora troppo vicina).

In caso contrario, come sottolineato in una recente bozza di parere del Comitato economico e sociale europeo, le banche sarebbero costrette a rispettare “regole che potrebbero in ultima analisi esercitare un’enorme pressione sul capitale o almeno scoraggiare le banche dall’emettere finanziamenti in un’economia in difficoltà, al fine di evitare ripercussioni negative sul capitale”.²

La necessità di ritardare l’applicazione di regole approvate solo di recente può risultare fastidiosa.

Ma ha un motivo serio: queste regole sono procicliche.

punto 2): Qui vengo al secondo punto, di carattere più generale:

Ben al di là dell’emergenza attuale, possiamo sollevare alcuni dubbi sulla filosofia che è alla base della regolamentazione bancaria europea dopo la Grande Recessione, e più in particolare dall’avvio dell’Unione bancaria europea.

Permettetemi di riassumere questa filosofia in alcuni principi chiave:

- a) La concentrazione è la strada maestra per la competizione su scala globale
- b) One size fits all
- c) È necessaria una stretta sorveglianza del rischio di credito, molto meno per quanto riguarda il rischio di mercato
- d) Il derisking è una priorità assoluta.

Solo qualche parola su ciascuno di questi principi - o dogmi:

- a) La concentrazione intesa come la soluzione ai problemi di competitività.

Di fatto il settore bancario europeo ha già subito un enorme processo di concentrazione negli ultimi anni: nel 2013 le banche dell’UE erano 8.000, nel 2019 erano 3.400.³

² “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 575/2013 and (EU) 2019/876 as regards adjustments in response to the COVID-19 pandemic” [COM(2020) 310 definitivo - 2020/0066 (COD)], Comitato economico e sociale europeo - Bozza di parere, 29/05/2020 (approvato dalla sessione plenaria: 10-11/06/2020).

³ R. Maserà, *Community banks e banche del territorio: si può colmare lo iato sui due lati dell’Atlantico?*, Roma, Eura, 2019, p. 25.

Se ipotizziamo che questo processo continui allo stesso ritmo, nel 2025 ci saranno meno di 1.500 banche nell'UE.

Non credo che ci si debba augurare un tale risultato.

Le economie di scala non sono in realtà l'unico modo per competere con successo (nell'era FinTech, le capacità intellettuali [brainpower] e la capacità di attrarre capitali non sono meno importanti).

Inoltre: alcune "necessarie" economie di scala sono state in realtà create dalla regolamentazione stessa. Più precisamente dal dogma secondo cui:

b) One size fits all.

Se non ci atteniamo al principio di proporzionalità nell'applicazione di una regolamentazione sempre più complessa, se non differenziamo i costi di compliance in base alle diverse dimensioni delle banche, ciò farà aumentare i costi per le piccole banche a un livello che impedisce loro di essere redditizie.

Non solo: l'attuale normativa consente alle grandi banche di utilizzare meno capitale rispetto alle piccole banche per le stesse attività (ad esempio, la copertura del rischio di tasso di interesse è per le banche minori più costosa, a causa dell'impossibilità di utilizzare modelli di rating interno).

In parole povere, attualmente *stiamo forzando la concentrazione attraverso la regolamentazione.*

È evidente che diverse autorità di regolamentazione e di vigilanza, sia a Francoforte che in varie capitali europee, pensano che questo sia il modo in cui le banche europee possono essere competitive a livello globale, cioè con le grandi banche statunitensi.

Un tale approccio sembra però dimenticare che proprio negli Stati Uniti alcune banche molto grandi coesistono con banche di differenti dimensioni (tra cui molte community banks)⁴ che sono regolamentate sulla base di un principio di proporzionalità (meno regole, standard patrimoniali più bassi rispetto alle banche più grandi, ecc.).

A questo proposito la nuova definizione di "entità piccole o meno complesse"⁵ introdotta nella CRR2 può essere un passo nella giusta direzione, ma finora si è tradotta in un numero limitato di esenzioni regolamentari per queste banche.

Pertanto, il *pregiudizio dimensionale* nella regolamentazione bancaria dell'UE è stato attenuato solo in minima parte.

c) Forte sorveglianza del rischio di credito, molto minore per il rischio di mercato.

Oltre al pregiudizio dimensionale, esiste anche un *pregiudizio funzionale*.

Come forse saprete, nei primi 4 anni della nuova vigilanza bancaria della BCE, il rischio di mercato non è mai stato una delle cinque priorità delle attività di vigilanza della BCE sulle banche europee, mentre il rischio di credito è sempre stato una priorità.

⁴ Definite come banche con un attivo totale < 1 miliardo di dollari.

⁵ Banche con totale attivo < 5 miliardi di euro.

Il presupposto qui è: abbiamo bisogno di meno prestiti da parte delle banche, e di più capitali dal mercato dei capitali.

Conseguenza: l'uso del capitale per l'attività finanziaria è favorito, l'uso del capitale per l'attività creditizia è scoraggiato.

Dobbiamo però essere consapevoli di due dati di fatto:

- oggi la maggiore fonte di rischio sistemico per le banche in Europa è il rischio di mercato, non il rischio di credito;⁶

- la finanza non può essere l'unica attività delle banche. Abbiamo bisogno di banche che concedano prestiti alle imprese non finanziarie e alle famiglie. Nessuna Unione dei mercati dei capitali (Capital Market Union, CMU) in Europa è oggi un adeguato sostituto di questa funzione delle banche, né lo sarà in un futuro prevedibile.

d) Ultimo principio: Il derisking è una priorità assoluta.

Questa priorità era sensata all'indomani della crisi del 2008/9, e sembra in generale una buona idea. Ma anche in questo caso occorre tenere presente che attraverso la regolamentazione si può controllare il rischio, ma non lo si può eliminare del tutto.

Penso in effetti che proprio l'ingenua fiducia in una regolamentazione capace di sopprimere il rischio abbia portato alla rete sempre più complicata di regole patrimoniali, ai meccanismi di backstop prudenziale sempre più forti e vincolanti che sono stati imposti al sistema bancario europeo negli ultimi anni. In alcuni casi - come in Italia nel 2015/2016 - questo nuovo insieme di regole ha avuto effetti destabilizzanti sull'attività bancaria, mettendo in moto un pericoloso circolo vizioso di processi autoalimentati e di profezie autoavverantisi.

Conclusioni. Le crisi richiedono azioni immediate, ma rappresentano anche un'opportunità per riorganizzazioni e ristrutturazioni di carattere strategico: delle aziende, delle industrie, e a volte delle società nel loro complesso.

Questa crisi non fa eccezione. Il panorama economico dell'Unione Europea alla fine di questa crisi sarà molto diverso da quello attuale.

Dobbiamo cogliere l'occasione per ripensare l'approccio che ha prevalso nella creazione dell'Unione bancaria europea e rinunciare ai 4 dogmi sopra menzionati.

Penso che solo se riusciremo a liberarci di essi il nostro sistema bancario sarà in grado di dare il suo contributo alla necessaria ripresa economica, anziché diventare parte del problema.

⁶ Vedi A. Forte, *Rischio di mercato e rischio sistemico ai tempi del coronavirus: quali sono le banche europee più esposte*, CER, Current issues, 27 marzo 2020.