

# Lettera Club

## The European House - Ambrosetti

La presente Lettera rientra nelle attività di Ambrosetti Club.

Tuttavia i suoi contenuti possono non coincidere con le opinioni di tutti i numerosi membri del Club stesso.

### L'evoluzione della regolamentazione del sistema bancario come leva di competitività e crescita

Nella convinzione che il settore bancario abbia un ruolo cruciale per la crescita economica, la creazione di occupazione, il sostegno all'innovazione e il rilancio degli investimenti, The European House - Ambrosetti ha avviato un percorso di analisi e approfondimento sulla regolamentazione del settore e il suo impatto sul raggiungimento di obiettivi di crescita e competitività del Sistema Europa nel suo complesso. La presente Lettera sintetizza i risultati della ricerca Ambrosetti Club "Verso una Better Regulation del sistema finanziario europeo tra obiettivi di sicurezza e stabilità e di competitività e crescita"<sup>1</sup>, arricchiti dai prestigiosi contributi<sup>2</sup> dei relatori della sessione del workshop "Lo scenario dell'economia e della finanza" incentrata sull'unione del mercato dei capitali e l'unione bancaria europea.

#### LO SCENARIO DELLA REGOLAMENTAZIONE BANCARIA IN EUROPA

L'attuale quadro normativo del settore bancario europeo è in larga misura il risultato della risposta che i regolatori hanno voluto dare alla crisi economico-finanziaria del 2008, ponendo come **prioritari gli obiettivi di ripristino della stabilità e tutela della sicurezza** del sistema, per evitare che il circolo vizioso che ha legato settore bancario e rischio sovrano si ripetesse in futuro. Tra il 2008 e il 2014, infatti, le procedure di bailout a carico dei conti pubblici in Europa sono costate oltre 4.600 miliardi di Euro, provocando significativi stress sui bilanci statali. Questo ha portato ad una maggior rischiosità dei titoli di Stato, che, detenuti in larga misura dagli stessi istituti di credito, hanno messo ancora più in difficoltà il sistema bancario. Infine, la stretta creditizia che ne è conseguita ha avuto come effetto collaterale un aumento dei crediti deteriorati (NPLs) e quindi ulteriori problemi per il settore finanziario stesso.

La priorità del regolatore comunitario è stata quindi quella di **disinnescare questa spirale negativa** ed evitare che i suoi fattori scatenanti potessero presentarsi nuovamente, incentrando il proprio intervento su:

- il recepimento **dei requisiti prudenziali e di liquidità** stabiliti a livello sovranazionale dal terzo Accordo di Basilea (Basilea III), applicati direttamente a tutte le banche operative all'interno dell'Unione Europea, indipendentemente dalla loro dimensione
- lo spostamento della **responsabilità di supervisione**, controllo e sostegno alle banche in difficoltà ad un livello il più possibile sovranazionale, attraverso l'implementazione del c.d. European System of Financial Supervision e la vigilanza unica della Banca Centrale Europea sulle banche ritenute significative a livello comunitario
- l'adozione, all'interno della Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), del principio per cui il costo della risoluzione di crisi bancarie dovrebbe essere posto in capo agli azionisti (attraverso la c.d. **procedura di bail-in**) senza pesare sull'aiuto pubblico
- il **completamento dell'Unione Bancaria Europea**, incentrato su tre pilastri: la creazione del Meccanismo Unico di Vigilanza; l'introduzione del Meccanismo di Risoluzione Unico e lo Schema Unico di Garanzia dei Depositi (progetto ancora oggi in divenire).

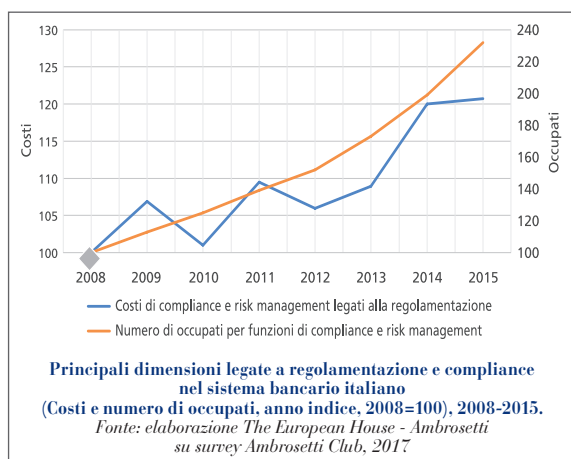
Nel complesso, questo impianto, pur avendo risposto alle necessità di stabilità e sicurezza, appare però lontano dagli obiettivi che avevano animato il regolatore comunitario prima dell'esplosione della crisi, ovvero la creazione di un armonico mercato unico per i servizi finanziari, capace di sostenere l'accesso al credito e la crescita all'interno dell'Unione Europea. Si pensi, a titolo di esempio, che l'intensità creditizia misurata attraverso i prestiti erogati al settore privato da parte delle banche comunitarie è **scesa da oltre il 117% del PIL europeo nel 2009 a meno del 99% nel 2015**. Il rischio per il prossimo futuro è quindi quello di continuare a porre in secondo piano importanti priorità per il sistema bancario europeo, soffocando con un sistema di regolamentazione eccessivamente sbilanciato sugli obiettivi di stabilità e sicurezza il ruolo chiave che le banche comunitarie hanno per l'intero sistema economico. Si consideri che, proprio in Europa, il sistema bancario **pesa per oltre il 70% dei crediti erogati all'economia**, una percentuale più che doppia rispetto agli Stati Uniti.

<sup>1</sup> Un fondamentale contributo è stato dato dai membri Club del Comitato Guida e dagli Advisor della ricerca: Angelo Baglioni (Docente di Economia monetaria presso la Facoltà di Scienze bancarie, finanziarie e assicurative, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano) e Stefano Scalera (Consigliere del Ministro, Ministero dell'Economia e delle Finanze).

<sup>2</sup> La sessione "L'unione del mercato dei capitali e l'unione bancaria europea" si è tenuta il 7 aprile 2017. Sono intervenuti: Tony Barber (Europe Editor, Financial Times), Jaime Caruana (General Manager, Bank for International Settlements), Martin Hellwig (Economist; Director, Max Planck Institute for Research on Collective Goods, Bonn, Germany), José Maria Roldán (Vice-President, European Banking Federation; Chairman, Spanish Banking Association), Richard Portes (Vice Chair, European Systemic Risk Board - ESRB Advisory Scientific Committee; Professor, LBS), Richard C. Koo (Chief Economist, Nomura Research Institute, Japan).

## L'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE SUL SETTORE BANCARIO

Tra le criticità della regolamentazione del settore bancario in Europa, la prima è rappresentata dall'elevato **proliferare di norme, regolamenti e standard a livello operativo** e di dettaglio e il loro frequente cambiamento. Per fare un esempio, nel 2015, il numero di segnalazioni di cambiamenti nella normativa bancaria è stato **in media di 190 per giorno lavorativo** (più del doppio rispetto al 2013 e sei volte maggiore rispetto al 2008). La conseguenza diretta è un aumento della complessità e dei costi connessi alla regolamentazione. Questo è vero soprattutto per le **banche più piccole**, sprovviste delle dimensioni e della scala adeguata per ammortizzare gli elevati costi fissi richiesti dall'adeguamento normativo e caratterizzate da un modello di business più tradizionale - incentrato su erogazione di credito a famiglie e imprese - che gli attuali modelli di ponderazione del rischio non premiano.



Secondo un sondaggio ai partecipanti del workshop "Lo scenario dell'economia e della finanza" del 7-8 aprile 2017, la pressione regolatoria e gli squilibri competitivi da essa provocati rappresentano la **prima e più importante sfida per il settore bancario**. Da un'indagine realizzata da Ambrosetti Club in un campione di istituti di credito nazionali emerge inoltre che per le banche italiane, in media, l'incremento dei costi legati alla regolamentazione è stato pari al **20,7%** nel periodo **2008-2015**, valore che supera il **40%** per alcune banche di minori dimensioni.

La conferma che gli oneri legati alla regolamentazione sono cresciuti notevolmente negli ultimi anni si ottiene anche osservando due ulteriori aspetti: gli **occupati** nelle funzioni dedicate e il tempo speso per trattare di questi aspetti da parte degli organi direttivi degli istituti di credito. All'interno del settore bancario il numero di persone coinvolte in attività legate alla regolamentazione è cresciuto, in media, di quasi il **13%** all'anno tra il **2008** e il **2015**. A livello di Consiglio di Amministrazione, a partire dal **2008** il tempo assorbito da questioni regolatorie è aumentato in modo "significativo" o "molto significativo" per il **77%** dei rispondenti all'indagine realizzata da Ambrosetti Club. L'attuale normativa bancaria europea ha inoltre delle **ricadute sulle dinamiche competitive** interne al settore.

La **diretta applicabilità della normativa a tutte le banche europee** indipendentemente dalla dimensione ha contribuito ad una maggior **concentrazione del settore** e ad una **perdita di competitività verso player extra-europei**. Nell'area EMEA la quota di mercato delle banche dell'UE è calata di **8,6** punti percentuali tra il **2005** e il **2015**, mentre quella delle banche statunitensi è cresciuta di **7,4** punti percentuali. Al tempo stesso, **all'interno dell'Unione Europea, emergono distorsioni competitive** proprio a partire da asimmetrie o spazi originati dalla regolamentazione che, al contrario, avrebbe dovuto favorire una generale armonizzazione del mercato. Vengono così favoriti quei sistemi bancari caratterizzati da una minor rilevanza delle attività bancarie tradizionali (erogazione di credito a famiglie e piccole-medie imprese) e maggiormente capaci di fare sistema, a livello Paese, per agire tempestivamente sulla definizione e l'implementazione della regolamentazione. Un esempio particolarmente calzante è quanto avvenuto con il **recepimento della BRRD** negli ordinamenti nazionali. Alcuni Paesi hanno infatti introdotto specifici regimi di subordinazione di alcune passività bancarie approfittando delle libertà lasciate dalla regolamentazione. Francia e Spagna hanno introdotto nuovi strumenti (c.d. "non-preferred senior debt" o anche "Tier 3"), che si collocano in posizione intermedia rispetto alle altre passività bancarie, mentre la Germania ha approvato - già nel novembre **2015** - una legge con valenza retroattiva per cui le obbligazioni "senior unsecured" diventano ammissibili in ottica di risoluzione e con tutta probabilità per il calcolo del requisito MREL<sup>3</sup>. Il nostro Paese è invece rimasto penalizzato, non avendo intrapreso alcuna azione in questo senso. Si calcola infatti che se l'Italia avesse agito come la Germania, il suo sistema bancario avrebbe avuto uno stock di obbligazioni ammissibili ai fini dei requisiti TLAC e MREL pari a **67 miliardi di Euro, evitando peraltro emissioni più costose** in virtù del loro maggior rischio intrinseco legato alle procedure di risoluzione. Per effetto di una regolamentazione sempre più stringente, a queste evidenti distorsioni, si aggiunge una progressiva migrazione delle attività e del rischio dal settore bancario tradizionale verso mercati meno regolamentati. Questo **alimenta il fenomeno del c.d. Shadow Banking**, tornato a crescere a livello globale a partire dal **2010**. Infine, non si può sottovalutare l'impatto negativo che la regolamentazione degli operatori bancari tradizionali gioca nella competizione con **player tecnologici innovativi**. A tal proposito si consideri che oltre il **10%** delle spese in ICT delle banche italiane è oggi assorbito da obblighi di compliance e che tali risorse potrebbero altrimenti essere investite, ad esempio, per potenziare gli aspetti di relazione con la clientela attraverso i canali digitali.

<sup>3</sup> Tale requisito (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities), introdotto dalla BRRD, impone un rapporto minimo tra passività aggredibili in caso di risoluzione di un istituto bancario e le sue passività totali. Esso va assumendo un'importanza sempre maggiore, anche superiore a quella dei requisiti prudenziali fissati da Basilea III.

---

## FILO LOGICO

### L'attuale framework normativo del settore bancario europeo è incentrato su obiettivi di stabilità e sicurezza

- È in larga misura il risultato della risposta che i regolatori hanno voluto dare alla crisi del 2008
- Finalità principale: interrompere ed evitare il ripetersi del circolo vizioso che ha legato istituti di credito e rischio sovrano, con pesanti effetti sull'economia reale (oltre 4.600 mld. di Euro spesi per procedure di bailout tra il 2008 e il 2014 in UE)
- I cantieri di intervento principali sono stati quattro:
  - Recepimento dei requisiti prudenziali e di liquidità ex Basilea III, con diretta applicazione per tutte le banche operative all'interno dell'UE, indipendentemente dalla dimensione
  - Spostamento della responsabilità di supervisione, controllo e sostegno alle banche in difficoltà a livello sovranazionale
  - Adozione del principio per cui il costo della risoluzione di crisi bancarie deve essere posto in capo agli azionisti senza pesare sull'aiuto pubblico (BRRD e c.d. procedura di bail-in)
  - Completamento della c.d. European Banking Union (Meccanismo Unico di Vigilanza, Meccanismo di Risoluzione Unico e Single Deposit Insurance Scheme), oggi ancora in divenire.



### L'attuale regolamentazione comporta impatti rilevanti sui player del settore in termini economici e organizzativi

- Elevata proliferazione di norme, regolamenti e standard a livello operativo e di dettaglio
- Frequente cambiamento di tale normativa (nel 2015, a livello globale, 190 segnalazioni di cambiamenti per giorno lavorativo, doppio rispetto al 2013 e sei volte maggiore rispetto al 2008)
- Crescita dei costi legati all'adeguamento normativo, con pesanti impatti soprattutto per gli operatori di minori dimensioni, sprovvisti della scala adeguata e caratterizzati da business model più tradizionali
  - In Italia i costi legati a compliance e regolamentazione sono cresciuti del 20,7% nel periodo 2008-2015 con picchi del 40% per le banche più piccole
- Cresce anche l'assorbimento di risorse e personale, spostando il baricentro dell'organizzazione dal core business all'amministrazione (in Italia il personale impiegato in attività di compliance e risk management è cresciuto con un CAGR del 12,7% annuo tra il 2008 e il 2015).



### A ciò si aggiungono gli effetti sugli equilibri competitivi all'interno del settore bancario tradizionale europeo

- Anche come conseguenza della regolamentazione, il settore è andato verso una maggiore concentrazione, con una diminuzione degli operatori bancari di minori dimensioni
- Asimmetrie regolatorie influiscono sulla capacità delle banche UE di competere con player extra-UE (nell'area EMEA la quota di mercato delle banche UE è calata di 8,6 punti percentuali tra il 2005 e il 2015 a vantaggio soprattutto di player USA)
- Emergono squilibri competitivi intra-UE tra diversi Paesi e rispettivi sistemi bancari (ad es. recepimento della BRRD)
- La regolamentazione sempre più stringente provoca una migrazione delle attività e del rischio dal settore bancario tradizionale verso mercati meno regolamentati, alimentando il fenomeno del c.d. Shadow Banking
- Impatto negativo per gli operatori bancari tradizionali all'interno della competizione con player tecnologici innovativi (in Italia oltre il 10% delle spese in ICT delle banche italiane è oggi assorbito da obblighi di compliance).



### È necessario che l'UE si doti di una Better Regulation del settore bancario, che superi queste criticità e permetta alle banche di sostenere crescita e competitività

- In UE il settore bancario pesa per oltre il 70% dei crediti erogati all'economia (più del doppio rispetto agli Stati Uniti)
- Anche a causa della regolamentazione, l'intensità creditizia da parte delle banche comunitarie è calata da oltre il 117% del PIL europeo nel 2009 a meno del 99% nel 2015.



### Le nostre proposte per una Better Regulation del settore bancario e finanziario in UE

- Avviare un processo di normalizzazione e razionalizzazione dell'impianto regolatore europeo del settore bancario, sulla scia dell'iniziativa della Better Regulation, orientato alle esigenze di crescita e competitività del sistema
- Finalizzare l'impalcatura normativa relativa alla risoluzione bancaria in UE, tenendo in considerazione le esigenze di proporzionalità e gli obiettivi di crescita del sistema, in particolare definendo il requisito MREL secondo criteri di maggior trasparenza, attenzione all'uniformità cross-country e riduzione della discrezionalità
- Intervenire sull'attuale sistema di ponderazione del rischio (ex Basilea III) sfruttando l'attuale dibattito internazionale e privilegiando l'adozione di livelli di output floors equilibrati
- Per quanto riguarda l'Italia, impostare un'azione coordinata e sistemica, che coinvolga i principali stakeholder nazionali, per agire in modo efficace sulla formulazione e il recepimento della normativa del settore bancario europeo e internazionale.
  - Un'azione pronta ed efficace simile a quella posta in essere dalla Germania a livello di recepimento della normativa BRRD e revisione dei criteri di subordinazione con valenza retroattiva avrebbe permesso alle banche italiane di disporre di uno stock di obbligazioni ammissibili ai fini del requisito MREL pari a 67 miliardi di Euro
  - Una definizione del criterio di ponderazione del rischio ai fini del calcolo dei Risk Weighted Assets più allineata alle esigenze e alla struttura del sistema bancario italiano avrebbe permesso al Paese di disporre di una massa aggiuntiva per l'erogazione al credito, a parità di solidità prudenziale, di oltre 480 miliardi di Euro.

## LE NOSTRE PROPOSTE PER UNA BETTER REGULATION DEL SETTORE

Alla luce di queste evidenze, Ambrosetti Club ha formulato alcune proposte e raccomandazioni di policy orientate a bilanciare le esigenze di stabilità e sicurezza del sistema finanziario con la necessità di sostegno alla crescita. Si propone innanzitutto di intraprendere un percorso di **normalizzazione e razionalizzazione dell'attuale impianto regolatore europeo** che governa il settore bancario, ponendo come prioritari gli obiettivi di crescita e competitività, anche sulla scia dell'iniziativa nota come Better Regulation<sup>4</sup> avviata dalla Commissione Europea. Nella stessa ottica, Ambrosetti Club propone di finalizzare l'impalcatura normativa relativa alla risoluzione bancaria in Europa, con particolare attenzione alla definizione del **c.d. requisito MREL**, in particolare **riducendo la discrezionalità** tramite l'applicazione di criteri uniformi. Tali criteri dovrebbero inoltre essere omogenei con quanto stabilito a livello sovranazionale per le banche G-SIBs (Global Systemically Important Banks), così da ridurre la complessità ed i costi associati. Si propone inoltre di **aumentare il livello di trasparenza**, rendendo pubblico il requisito MREL e la sua composizione, affinché il mercato possa avere una chiara idea della gerarchia delle passività bancarie, con una complessiva riduzione dei costi per gli operatori del settore. Infine, si propone di assicurare un alto livello di **coordinamento** tra i diversi Paesi membri dell'Unione Europea nella fase di recepimento della Direttiva BRRD all'interno degli ordinamenti nazionali, così da aumentare l'uniformità cross-country. L'analisi si è inoltre concentrata su un altro tema al centro del dibattito attuale: la **revisione degli accordi sovranazionali di Basilea III**, relativa alle modalità di calcolo degli asset ponderati per il rischio (Risk Weighted Asset, RWA). Le proposte oggi in discussione vanno nel senso di una limitazione all'uso dei modelli interni nel calcolo degli RWA, per ridurre l'arbitrarietà e il rischio di distorsioni. Ambrosetti Club concorda con la revisione dell'uso e dell'applicazione dei modelli interni per risolvere il problema delle possibili divergenze e distorsioni.

<sup>3</sup> Tale iniziativa è stata lanciata nel maggio 2015 ed è intesa ridurre il numero di proposte legislative, in tutti gli ambiti, al minimo necessario, migliorando la qualità della normativa e rafforzando la consultazione con gli stakeholder.

Si ritiene tuttavia opportuno evitare l'introduzione di input floors minimi: potrebbero rendere il requisito patrimoniale meno sensibile al profilo di rischio dell'attivo bancario. Si propone al contrario di introdurre **output floors fissati ad un livello non superiore al 70%** per mantenere un equilibrio tra esigenze di sostegno alla crescita e stabilità. Infine, il Comitato Guida della ricerca ha voluto indirizzare una proposta d'azione specifica per l'Italia: **il nostro Paese dovrebbe impostare un'azione coordinata e sistemica**, che coinvolga i principali decisori italiani, le associazioni bancarie nazionali ed i singoli attori del settore, per agire in modo efficace sulla formulazione e il recepimento della normativa del settore bancario europeo ed internazionale. Occorre innanzitutto comprendere le priorità del settore bancario italiano, le sue necessità strategiche e l'indirizzo che ad esso si vuole dare. È poi necessario predisporre un'azione sistemica e strutturata presso tutte le sedi in cui viene formulata la normativa relativa al settore (BIS, Comitato di Basilea, EBA, BCE, Commissione Europea, ecc.), presidiando il livello tecnico ed operativo attraverso la selezione e l'invio di figure di staff ed esperti competenti, capaci di farsi portavoce delle istanze nazionali nel momento in cui vengono condivise e fissate le caratteristiche tecniche della normativa. Infine, è necessario un monitoraggio costante della regolamentazione e una sua valutazione a 360°, che permetta di cogliere le opportunità presenti non soltanto nel momento del recepimento e dell'attuazione della normativa a livello nazionale, ma durante l'intero periodo di applicazione della stessa. Tale proposta d'azione è prioritaria. La situazione attuale ha infatti come conseguenza, nella migliore delle ipotesi, un **mancato vantaggio per il nostro Paese** e nella peggiore un danno per il nostro sistema bancario, le imprese ed i privati cittadini italiani. A titolo di esempio si pensi che una definizione del criterio di ponderazione del rischio ai fini del calcolo dei Risk Weighted Assets (che condizionano i requisiti patrimoniali e, di conseguenza, il livello di erogazione del credito di un istituto bancario) più allineata rispetto alle esigenze e alla struttura del sistema bancario italiano, avrebbe permesso all'Italia di disporre di una massa aggiuntiva per l'erogazione al credito, a parità di solidità prudenziale, di **oltre 480 miliardi di Euro, il 9,8% dell'attuale ammontare di credito erogato al settore non finanziario**.

### La prossima Lettera Club tratterà il tema

“Open innovation e digitalizzazione per la crescita dell'Italia e delle sue imprese”

La Lettera Club The European House - Ambrosetti si avvale di diagnosi, di ipotesi e di terapie che si originano nell'ambito delle attività del Club e, più in generale, nelle attività professionali del Gruppo The European House - Ambrosetti. Siamo consapevoli di disporre di un osservatorio di informazioni e di una rete di relazioni, anche internazionali, particolarmente privilegiati ma allo stesso tempo sappiamo di non essere "depositari del verbo". Al fine di essere utili al nostro Paese e all'Europa, obiettivo verso il quale ci sentiamo molto impegnati, auspichiamo vivamente che ai contenuti di ogni Lettera faccia seguito una grande quantità di suggerimenti critici, sia sostanziali che formali, da parte dei destinatari. Si prega di indirizzare i suggerimenti a [letteraclub@ambrosetti.eu](mailto:letteraclub@ambrosetti.eu). Ringraziamo in anticipo per la preziosissima collaborazione.

Chiunque fosse interessato alle attività di Ambrosetti Club è pregato di contattare Silvia Lovati all'indirizzo e-mail [club@ambrosetti.eu](mailto:club@ambrosetti.eu) o al seguente numero di telefono +39 02 46753 1.

ANNO XI  
NUMERO 84  
Lettera Club  
The European House  
Ambrosetti, 2017  
Tutti i diritti sono riservati.  
DIRETTORE RESPONSABILE:  
Nino Ciravegna  
Stampa: TFM - Via San Pio da Pietrelcina, 15/17 - 20010 Pogliano Milanese

REDAZIONE:  
The European House  
Ambrosetti S.p.A.  
Via F. Albani, 21  
20149 Milano  
Tel. +39 02 46753 1  
Fax +39 02 46753 333  
Per informazioni:  
[letteraclub@ambrosetti.eu](mailto:letteraclub@ambrosetti.eu)  
Registrazione presso il Tribunale di Milano  
N° 493 del 20.07.06

 The European House  
Ambrosetti