

## BASILEA 4, BANCO DI PROVA PER BRUXELLES 2019-2024

Nuovo Parlamento, nuova Commissione. A loro si rivolge l'alleanza tra le banche cooperative di sei paesi europei che spinge per una spallata concreta e definitiva verso una proporzionalità autentica nelle regole bancarie. Le esperienze con Basilea 2 e Basilea 3 di Svizzera, Brasile, Giappone e Stati Uniti confermano che un altro approccio è possibile, anche in Europa. E quindi urgente. **Basilea 4 è l'occasione per cambiare direzione di marcia.** I *policy maker* debbono saper discernere e dovranno rendere conto della scelta di un approccio non all'altezza della civiltà economica e bancaria europea, caratterizzata dalla biovarietà e dal pluralismo. Che ha fatto del nostro continente il mercato più evoluto e più democratico. **Lo sviluppo che include e che dura nel tempo deve dare centralità al credito, non spingere in tanti modi all'omologazione, non avvilire le comunità locali.**

Per tutte queste ragioni si è pensato di prepararsi ad accendere subito il dibattito a Bruxelles sulla qualità e l'adeguatezza della regolamentazione bancaria. Sarà uno dei temi-forti della legislatura appena avviata dopo le elezioni del 26 maggio.

Cominciamo con un punto di analisi. *“La cornice regolamentare bancaria adottata dall'Unione Europea è rigida e unidimensionale. La proporzionalità nella regolazione e supervisione bancaria è prevalentemente un riferimento teorico, con una limitata o inesistente attuazione pratica. Apparentemente la scelta fondamentale di applicare gli standard di Basilea a tutte le banche europee, indipendentemente dalle dimensioni, dalla rilevanza sistemica o dalla complessità, sembrerebbe fornire certezza e quindi stabilità a beneficio dell'intero settore bancario. Tuttavia, l'approccio indifferenziato definito “one size fits all” (taglia unica per tutti) ostacola lo sviluppo delle banche più piccole creando una distorsione della concorrenza”.* Così scrive l'EBC, *European Banking Institute*<sup>1</sup>.

Nel suo libro *“Community Banks e banche del territorio: si può colmare lo iato sui due lati dell'Atlantico?”* promosso da Federcasse e pubblicato da Ecra, Rainer Masera definisce come un “falso dogma” l'argomentazione secondo la quale l'approccio *one size fits all* sia necessario per assicurare un terreno competitivo livellato per tutti gli enti creditizi (*level playing field*).

Il quadro normativo bancario europeo (*single rule book*) si basa su schemi successivi concordati dal Comitato di Basilea. Qual è il punto di snodo cruciale? Sebbene il Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria (CBVB) abbia competenza solo sulle grandi banche internazionali<sup>2</sup>, **l'Unione Europea (e le decisioni normative sono frutto di un processo di co-decisione: Commissione-Palamento-Consiglio) ha scelto di applicare nella sua interezza a tutte le banche tutti gli schemi oggetto degli Accordi cosiddetti “tecnici” - ma con fortissimo impatto politico e sociale - raggiunti a Basilea. Indistintamente.** Ciò - si legge nel documento comune elaborato da Federcasse con altre cinque associazioni di banche cooperative europee (Germania, Austria, Polonia, Gran Bretagna, Spagna e Lussemburgo) - *“poteva essere giustificato nel caso di Basilea I in quanto si trattava essenzialmente di un semplice sistema di ponderazione dei rischi. La complessità è notevolmente aumentata con Basilea II, che ha introdotto, tra l'altro, il secondo ed il terzo pilastro, e l'elaborazione di un metodo di misurazione dei rischi di mercato e operativi. Tuttavia, il Comitato di Basilea ha contemporaneamente introdotto un meccanismo di differenziazione per alleviare l'onere di compliance per le banche più piccole e non complesse. L'approccio “standardizzato” per il rischio di credito e la non applicazione del regime del rischio di mercato alle banche con “piccoli” portafogli di negoziazione, dimostrano che il Comitato di Basilea ha riconosciuto da subito quello stesso principio che noi sosteniamo in questo documento”.*

Dunque, non ce la prendiamo solo con Basilea. Anzi. Successive iterazioni hanno progressivamente aumentato ulteriormente la complessità regolamentare con l'obiettivo di affinare la sensibilità ai rischi: obiettivo abbastanza ragionevole se riferito alle banche globali (che però come sappiamo corrono soprattutto rischi di mercato e non di credito). Tuttavia, **altre giurisdizioni hanno compiuto scelte “politiche” diverse, riconoscendo che l'applicazione integrale di Basilea a tutte le banche non era l'approccio ottimale.** Alcuni importanti studi condotti dal *Financial Stability Institute* (FSI) di Basilea hanno preso in esame gli approcci adottati in diversi altri Paesi in materia di necessaria proporzionalità: Giappone, Brasile e Svizzera. E li hanno confrontati con l'Unione Europea e gli USA. Tutti e tre quei paesi applicano un regime differenziato alle loro banche più piccole, piuttosto che Basilea nella sua interezza. Le esperienze della Svizzera<sup>3</sup> e del Brasile sembrano particolarmente rilevanti e sono espone in dettaglio nel già



ricordato documento dell'FSI. Dopo aver esaminato 100 paesi o giurisdizioni, rileva che: *“Nell’implementazione degli standard di Basilea, quasi tutte le giurisdizioni applicano la proporzionalità, semplificando gli standard in alcuni casi e applicando dei requisiti più rigorosi in altri. Con il passaggio allo schema di Basilea III in materia di regolamentazione patrimoniale basata sul rischio, i paesi applicano delle strategie più sistematiche nel campo della proporzionalità”*.

Tenendo conto del carico simultaneo delle norme primarie e secondarie che deriva dall’approccio di questi primi cinque anni di Unione Bancaria, si rileva una scarsità sistemica di proporzionalità nei confronti delle piccole banche non complesse e questo rappresenta una sfida molto seria per la maggioranza di queste stesse banche.

Nell’Allegato 2 del Documento delle sei associazioni di banche cooperative europee (che sarà pubblicato da Ecra), abbiamo raccolto informazioni ed osservazioni aggiuntive ottenute dal confronto fra importanti esperienze in ambito internazionale, tra cui il recente sondaggio sulla proporzionalità del CBVB (Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria)<sup>4</sup> in cui diverse importanti osservazioni sono in linea con il contenuto di questo documento. Si noti in particolare che gli Stati Uniti hanno applicato Basilea solo a circa due dozzine delle loro banche più grandi. Si noti inoltre che, successivamente al documento dell’FSI, la Finma, l’Autorità di Vigilanza dei Mercati Finanziari della Svizzera, ha avviato un importante cambiamento confermando recentemente<sup>5</sup> (dopo un progetto pilota condotto nella seconda metà del 2018) che, a partire dal 2020, implementerà su base volontaria un regime di segmentazione altamente semplificato basato sulla leva finanziaria nei confronti delle banche più piccole.

**LA PROPOSTA.** *“Per l’Unione Europea, un buon punto di partenza sarebbe prendere in considerazione i cinque segmenti in cui le banche sono già raggruppate ai fini regolamentari o di vigilanza: G-SIB (Global Systemically Important Banks - banche globali sistematicamente importanti), O-SIB (Other Systemically Important Banks - altre banche sistematicamente importanti), SI (Significant Institutions - istituti significativi), LSI (Less Significant Institutions - istituti meno significativi) e SNCB (Small Non-Complex Banks - banche piccole non complesse). In parti diverse della regolamentazione dell’Unione Europea, i co-legislatori hanno individuato motivi sufficienti per*

*elaborare alcune norme specifiche per gli istituti che rientrano nelle varie categorie. Sembra evidente che la diversità di rischi, di attività, di dimensioni, di complessità e di modelli di business richiedano un trattamento sistematico, differenziato e segmentato”*.

Tra le principali autorità che hanno identificato il problema della proporzionalità, è utile ricordare il *Banking Stakeholder Group* dell’Eba che già nel 2016<sup>6</sup> presentò importanti raccomandazioni; una recente relazione<sup>7</sup> della Banca Centrale Olandese (*De Nederlandsche Bank*), il documento<sup>8</sup> della Banca Centrale Austriaca (*Oesterreichische Nationalbank*). Altre fonti scientifiche, il volume curato da Marco Migliorelli, *New Cooperative Banking in Europe* (con contributi dei colleghi di Federcasse Roberto Di Salvo e Juan Lopez) che fonda sul principio di ragionevolezza alcuni argomenti a favore di una proporzionalità strutturale; e il *Working Paper*<sup>9</sup> n. 20 (2018) dell’*European Banking Institute*.

**L’OBIETTIVO.** Evitare che in occasione del recepimento in Europa di Basilea 4 (o Basilea 3plus) - dossier centrale della legislatura appena avviata 2019-2014 - si continui a ripetere gli errori commessi con Basilea 2 e 3. L’alleanza con altri importanti network europei è indispensabile affinché l’esperienza innovativa dei Gruppi bancari cooperativi italiani possa ottenere un approccio altrettanto originale da parte dei co-legislatori, dei regolatori e dei supervisori. Il quadro normativo deve costantemente puntare al miglior assetto possibile. Il Credito Cooperativo lo merita.

#### NOTE

- 1) European Banking Institute, *Stability, Flexibility and Proportionality: Towards a Two-Tiered European Banking Law?* (2018).
- 2) Il CBVB sostiene che non era prevista l’applicazione dello schema ad altre banche.
- 3) A partire dal luglio 2018, la Svizzera ha inoltre completato un esperimento ancora più radicale, mettendo a punto un regime estremamente semplificato per le banche di piccole dimensioni, che sta per essere finalizzato e reso permanente - si veda [www.finma.ch/en/news/2018/07/20180713-mm-kleinbanken-pruefwesen/](http://www.finma.ch/en/news/2018/07/20180713-mm-kleinbanken-pruefwesen/) e [www.finma.ch/en/news/2018/07/20180713-mm-kleinbanken-pruefwesen/](http://www.finma.ch/en/news/2018/07/20180713-mm-kleinbanken-pruefwesen/)
- 4) <https://www.bis.org/bcb/publ/d460.pdf>
- 5) [www.finma.ch/en/news/2019/04/20190405-mm-kleinbanken/](http://www.finma.ch/en/news/2019/04/20190405-mm-kleinbanken/)
- 6) <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/807776/European+Banking+Authority+Banking+Stakeholder+Group+Position+paper+on+proportionality.pdf>
- 7) *Proportional and effective supervision*, De Nederlandsche Bank 2018
- 8) *Proportionality in banking regulation*, Oesterreichische Nationalbank, Q2 2018
- 9) [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3128304](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3128304)