

# SENATO DELLA REPUBBLICA

FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 2012

322<sup>a</sup> Seduta

Presidenza del Presidente [BALDASSARRI](#)

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Andrea Enria, presidente della European Banking Authority, accompagnato dal dottor Stefano Capiello.*

*La seduta inizia alle ore 14.35.*

## SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente [BALDASSARRI](#) fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

## PROCEDURE INFORMATIVE

**Seguito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra banche e imprese con particolare riferimento agli strumenti di finanziamento: audizione del Presidente dell'European Banking Authority - EBA (Documentazione)**

Prosegue l'indagine conoscitiva rinviata nella seduta di ieri.

Il presidente [BALDASSARRI](#) introduce l'odierna audizione.

Il dottor ENRIA, dopo aver consegnato alla Presidenza il testo scritto del proprio intervento si sofferma in via preliminare sui principali contenuti dell'accordo di Basilea 3 e sulle modalità per la sua trasposizione all'interno dell'Unione europea, sottolineando il valore e il significato della necessità di elaborare una normativa europea uniforme nell'ambito della regolamentazione e vigilanza sulle attività finanziarie, come raccomandato nel 2009 dal gruppo di esperti presieduto da Jacques De Larosière. In particolare, già in seno al G 20 del settembre 2009, è stato posto l'accento sulla necessità di regole più rigorose e coerenti nella determinazione dei requisiti di capitale e in materia di rischio di liquidità. Successivamente, nel luglio del 2011, la Commissione europea ha avviato il processo di recepimento dell'Accordo di Basilea 3, il cui primo e più importante obiettivo consiste nel rafforzare la qualità del capitale delle banche europee. Il secondo elemento portante della riforma è l'innalzamento dei requisiti minimi di capitale e l'introduzione di un limite alla leva finanziaria. Un'altra area di intervento riguarda la mitigazione del rischio di prociclicità e si prevede, in fine, anche l'introduzione di un nuovo quadro regolamentare sul rischio di liquidità.

Fa quindi presente che il sistema bancario ha contestato l'inasprimento dei requisiti, sostenendo che avrebbero ripercussioni negative sulla capacità degli intermediari di finanziare l'economia reale, riducendo le prospettive di crescita e occupazione. Tuttavia precisa che le analisi condotte dal *Financial Stability Board*, dal Comitato di Basilea e dall'OCSE dimostrano

che tali preoccupazioni sono eccessive rispetto al rischio di una riduzione del tasso di crescita del PIL.

Ritiene inoltre gratuito l'addebito secondo cui l'introduzione di regole più rigorose sul capitale delle banche determinerebbe il rischio di una restrizione del credito alle imprese. Al contrario, nell'attuale scenario della crisi economica globale, la previsione dei livelli di patrimonio più adeguati è uno dei principali strumenti per consentire alle banche di tornare a svolgere un ruolo di sostegno all'apparato produttivo. Per quanto riguarda il finanziamento alle piccole e medie imprese, rileva che non è stata introdotta alcuna modifica al trattamento dei crediti concessi a tali aziende, restando ferma l'applicazione delle regole previste da Basilea 2.

Rimarca che nell'attuazione di Basilea 3 la Commissione ha compiuto la scelta - a suo parere di portata storica - di procedere all'armonizzazione massima delle regole sul settore bancario e finanziario, assegnando un ruolo centrale all'EBA per la realizzazione del nuovo sistema normativo.

Procede quindi a descrivere nel dettaglio l'origine e gli effetti della crisi del debito sovrano, evidenziando che dallo scorso mese di agosto gli investitori hanno iniziato a valutare la solidità patrimoniale delle banche europee misurando il valore di mercato le loro esposizioni sovrane. Si è così innescato un circolo vizioso in cui il giudizio sulle banche è stato strettamente correlato a quello sulla solidità dello Stato che avrebbe fornito loro la rete di protezione in caso di crisi. Si è quindi determinato il blocco della raccolta a medio e lungo termine, con l'inizio di un processo di riduzione della leva finanziaria e di ridimensionamento delle attività ritenute non essenziali. L'EBA si è quindi attivata per evitare ulteriori danni al sistema bancario, proponendo una serie di misure, concordate a livello europeo, per rafforzarne il grado di patrimonializzazione e favorire il ritorno alla normalità nel mercato della raccolta. In tal modo si è perseguito l'obiettivo di scindere il legame tra il merito di credito delle banche e quello del Paese di appartenenza.

Nel contesto appena descritto, la raccomandazione assunta dall'EBA assume un valore e un significato particolare, giacché la richiesta di costituire un *buffer* di capitale aggiuntivo, temporaneo ed eccezionale, è finalizzata a fronteggiare il rischio sistemico, generato dalla crisi del debito sovrano, e a non incentivare la cessione dei titoli di Stato. A tal fine il cuscinetto finanziario sulle esposizioni sovrane è stato definito in base alle consistenze a fine settembre 2011. In tale ambito ritiene necessario fornire alcuni chiarimenti sul contenuto degli interventi sollecitati dall'EBA. In primo luogo non sono state modificate né le regole prudenziali né quelle contabili e i *buffer* richiesti dall'EBA non sono destinati a coprire la sola tipologia del rischio sovrano, ma in generale quelli di mercato, tenendo conto anche di altre attività detenute nei portafogli delle banche e anticipando l'applicazione delle regole più severe contenute nella direttiva CRD 3, in corso di recepimento.

Inoltre giudica non pertinente la critica secondo cui le misure introdotte potrebbero avere un effetto prociclico a danno dell'economia reale. In tal senso infatti l'EBA ha predisposto linee guida per evitare che la ricapitalizzazione richiesta alle banche causasse un'ulteriore riduzione del credito e si è anche previsto l'invio e l'analisi dei piani di ricapitalizzazione, limitando a ipotesi secondarie l'azione di riduzione degli attivi.

Infine sottolinea la necessità di non ritardare o ritirare le richieste di ricapitalizzazione, come sollecitato da più parti, dal momento che tale intervento rappresenta un momento necessario per ripristinare la fiducia nel mercato interbancario e riattivare quindi un processo di ripresa economica.

Il senatore [LANNUTTI](#) (*IdV*) osserva che le decisioni assunte dall'EBA sembrano ispirarsi a una politica economica di segno decisamente restrittivo e nella sostanza riconducibili alle posizioni più volte espresse dalla Francia e dalla Germania. Tuttavia l'applicazione di tale intervento al sistema bancario italiano rischia di ledere in modo irreversibile la capacità di sostegno

all'economia reale. Di tale rischio l'EBA non sembra essersi resa conto, ignorando anche le specificità e le non poche criticità del sistema bancario italiano.

A suo avviso inoltre la mancanza di una visione lungimirante è confermata anche dalla vicenda della Dexia Crediop, che è stata oggetto di un salvataggio pubblico e di una radicale ristrutturazione aziendale, pur dopo aver superato positivamente lo *stress test* a cui era stata sottoposta dall'EBA.

Lamenta anche la circostanza che le banche europee non stanno utilizzando le cospicue immissioni di liquidità decise dalla BCE per iniziative di sostegno all'economia reale, a testimonianza della grave mancanza di fiducia che si registra nel mercato interbancario.

Segnala infine al dottor Enria il rischio che il nuovo sistema per una politica fiscale comune in Europa abbia effetti prociclici e non contribuisca quindi alla ripresa della crescita economica.

La senatrice [LEDDI](#) (PD) ritiene pienamente condivisibile l'assunto di partenza della relazione circa la necessità di prevedere un livello patrimoniale più adeguato per le banche italiane, salvaguardandone la funzione e il ruolo di sostegno alle famiglie e alle imprese. Tuttavia manifesta perplessità sulla tempistica, le modalità e gli effetti dell'intervento adottato dall'EBA. In particolare, si è finito per premiare, nella sostanza, i gruppi bancari e i sistemi finanziari di altri Paesi che hanno alimentato maggiormente la diffusione della crisi, ispirandosi a una concezione dell'attività bancaria assolutamente estranea al modello italiano e adottando quindi politiche di investimento estremamente rischiose. Al contrario, è mancato ogni riconoscimento della specificità del sistema bancario italiano, che risulta quindi direttamente penalizzato dagli esercizi di ricapitalizzazione, con ricadute immediate sul tessuto economico.

Chiede quindi per quali motivi si è scelto di valutare al valore di mercato i titoli di Stato a differenza di altre attività. In tal senso ritiene interessante appurare se c'è la possibilità di aggiornare la valutazione di tali attività, ai valori del prossimo mese di giugno, quando dovranno essere attuati i piani di ricapitalizzazione. Domanda altresì se l'attuazione di Basilea 3 non potrà rendere ancora più difficile il funzionamento del mercato interbancario, soprattutto per la raccolta di lungo periodo e se l'EBA può contrastare l'attuale fenomeno di rinazionalizzazione dei sistemi bancari, nell'ottica di una maggiore integrazione a livello europeo.

Il senatore [FERRARA](#) (CN:GS-SI-PID-IB) svolge una serie di osservazioni finalizzate a chiedere chiarimenti sulle modalità di calcolo del requisito della *liquidity coverage ratio* della durata di trenta giorni; sollecita quindi una valutazione del rischio di restrizione del credito alle PMI.

La senatrice [BONFRISCO](#) (PdL) osserva che, dopo la lunga stagione della *deregulation*, è stato intrapreso il percorso inverso con l'emergere della volontà di introdurre regole più rigorose e uniformi a livello europeo. Ritiene però essenziale comprendere se l'EBA voglia realmente farsi interprete della necessità di definire un quadro normativo comune capace di annullare gli effetti distorsivi connessi alla diffusione di modelli di attività bancaria e finanziaria importati in Europa e originatisi in contesti storicamente diversi. Si tratta a suo parere di un obiettivo fondamentale se si vuole favorire la reale coesione dell'eurozona.

Manifesta alcune perplessità sulla scelta di valutare al valore di mercato l'esposizione sovrana, giacché essa sembra muovere da un atteggiamento poco attento alle differenze tra i vari sistemi bancari nazionali e soprattutto alle peculiarità delle banche italiane, per adottare invece un approccio comune e generico nel presupposto che potesse avere un effetto risolutivo sulla crisi. Pertanto sottolinea che l'EBA deve farsi carico dell'esigenza di dare all'Italia un riconoscimento internazionale del suo sistema bancario, rimodulando gli esercizi di ricapitalizzazione richiesti, altrimenti è forte il rischio di una restrizione del credito alle famiglie e alle imprese.

Il senatore [COSTA](#) (PdL) rimarca che l'entità dell'intervento adottato dall'EBA nei confronti delle banche italiane sembra ignorare che esse hanno un maggior grado di patrimonializzazione rispetto agli istituti di credito stranieri, dimostrato dall'assenza di interventi pubblici di salvataggio e che esse sono in grado, viceversa, di esercitare maggiormente una funzione di sostegno alla finanza pubblica e al sistema produttivo.

Inoltre i rappresentanti dell'EBA non possono ignorare il fatto che il Senato ha recentemente approvato a larga maggioranza una mozione con cui si sollecita il rinvio degli esercizi di ricapitalizzazione richiesti agli istituti italiani. Esprime quindi l'auspicio che l'EBA possa tener conto della posizione assunta dal Parlamento italiano.

Il presidente [BALDASSARRI](#) ritiene certamente condivisibile l'obiettivo di introdurre un quadro normativo uniforme e coerente a livello europeo sul settore bancario e finanziario. Tuttavia tale intervento deve cimentarsi con il clima di diffusa e persistente conflittualità tra i divergenti interessi non solo dei singoli Governi nazionali, ma anche e soprattutto dei diversi sistemi economici e finanziari. In tal senso l'intervento dell'EBA penalizza il sistema bancario italiano che non ha avuto bisogno di salvataggi pubblici e che ha avuto inoltre anche una minore esposizione in titoli tossici. Peraltro, si trascura anche il fatto che l'Italia presenta una quota strutturalmente elevata di risparmio privato, che deve essere considerato in una valutazione globale di sostenibilità della finanza pubblica. Al contrario, si premiano gli intermediari e i modelli di cultura finanziaria che hanno contribuito all'evoluzione della crisi, introducendo parametri rigidi e non calibrati sulle specificità dei singoli Paesi.

Inoltre non appare chiaro come l'EBA intenda evitare che dalla sua raccomandazione possano derivare effetti prociclici nell'ambito di un generale rallentamento della crescita in Europa. Sembra quindi difficile poter agire per evitare che si realizzino le pessimistiche stime elaborate dal Fondo monetario.

Sottolinea quindi che l'intera operazione di rafforzamento patrimoniale delle banche europee sconta una premessa di fondo non dimostrata con certezza e cioè che la presenza di più elevati livelli di patrimonio possa condurre a una riduzione dei costi della raccolta bancaria e del finanziamento del debito pubblico, e ripristinare così la fiducia dell'interbancario e aiutare infine la crescita. Il tipo di intervento prescelto presenta, per contro, grandi rischi, in particolare per gli intermediari italiani, giacché si sta già assistendo all'aumento dei tassi sui prestiti alle PMI e quindi, in prospettiva, a una restrizione del credito all'economia. Pertanto nell'approccio complessivo dell'Unione europea e negli interventi settoriali dell'EBA sembra esservi una scarsa considerazione del problema della crescita economica. L'unica azione di sostegno reale deriva recenti immissioni di liquidità decise dalla BCE, che peraltro non hanno ancora sbloccato pienamente il settore dei prestiti interbancari. Si rischia quindi di innescare un fenomeno, certamente inedito per carattere e natura, ma ugualmente perverso, di trappola di liquidità.

Domanda infine delucidazioni sulla scelta di valutare la consistenza dell'esposizione sovrana ai valori di mercato dello scorso mese di settembre: a suo avviso essa non risulta economicamente giustificata, a meno che non si voglia dare sostegno a quei settori del mercato che intendono approfittare di un eventuale *default* dell'Italia, nonostante ciò sia ampiamente in contrasto con i suoi fondamentali economici.

Il senatore [FANTETTI](#) (PdL) chiede una valutazione della *Volcker rule* introdotta negli Stati Uniti e della prospettiva di separare le banche commerciali da quelle d'affari, nonché del grado di coordinamento nell'operatività delle autorità comunitarie di mercati creditizi, finanziari e assicurativi.

Il dottor ENRIA ritiene innanzitutto opportuno sgombrare il campo da ogni possibile equivoco in merito ai criteri di valutazione dell'esposizione sovrana. La scelta compiuta trae origine dall'aver osservato il progressivo e grave deteriorarsi della raccolta bancaria a medio e lungo

termine, a partire dallo scorso mese di agosto, con un preoccupante azzeramento di tale segmento del mercato. In particolare, si è tenuto conto del rischio che le banche, sotto la pressione della difficoltà di raccolta, procedessero a una massiccia dismissione di titoli di Stato al corrente valore di mercato, incorrendo quindi nel rischio di registrare gravi perdite di esercizio. Pur ammettendo le perplessità sulla scelta del mese di settembre, fa tuttavia presente che la mancata fissazione di un limite temporale come criterio di valutazione delle esposizioni sovrane, dopo aver imposto alle banche europee gli interventi di ricapitalizzazione, si sarebbe tradotta in un incentivo diretto alla massiccia dismissione dei titoli di Stato.

Il presidente [BALDASSARRI](#) interloquisce brevemente per rilevare che, con tale tipo di intervento, le banche italiane sono obbligate ad aumentare il rispettivo capitale, anche in assenza del rischio di una vendita di titoli di Stato.

Il dottor ENRIA, riprendendo il proprio intervento, dà atto al Presidente di tale obiezione ma segnala anche che la Dexia Crediop, pur avendo superato positivamente lo *stress test*, ha dovuto affrontare, subito dopo, un significativo aggravamento dei costi di raccolta a medio-lungo termine, a causa della rilevante esposizione sovrana e verso numerosi enti locali, con la conseguente necessità di un salvataggio pubblico. Ribadisce pertanto che il rafforzamento patrimoniale è l'unica strada da seguire per restituire stabilità al sistema bancario nel suo complesso, come dimostrato dalle precedenti esperienze relative alle crisi bancarie del Giappone e del Nord Europa agli inizi degli anni Novanta. Inoltre va considerato anche il carattere temporaneo ed eccezionale di tale intervento, che intende affrontare al meglio la congiuntura in atto e porre un freno al massiccio *deleveraging* iniziato nello scorso agosto. E d'altra parte non è assolutamente dimostrato che una minore patrimonializzazione delle banche possa davvero assicurare un maggiore sostegno all'economia reale. Al contrario la rinazionalizzazione in atto dei sistemi bancari, indicata dalla senatrice Leddi, può realmente tradursi in un danno all'apparato produttivo.

Risponde quindi al senatore [FERRARA](#) (CN:GS-SI-PID-IB), che chiede delucidazioni sulle scelte degli investitori internazionali, facendo presente che attualmente le banche statunitensi e asiatiche continuano a godere di costi di provvista ancora accettabili nei mercati internazionali, laddove per le banche europee è sostanzialmente precluso il ricorso a finanziamenti in dollari.

Fa presente al senatore Lannutti che le recenti decisioni dell'EBA sono state criticate anche in Francia e Germania e che peraltro esse sono state adottate con larga condivisione dal consiglio direttivo, dopo un ampio dibattito, senza pressioni da parte di singoli governi nazionali. Ciò a suo parere dimostra come non vi sia una subalternità rispetto al ruolo politico della Francia e della Germania. Ribadisce infine l'attenzione posta al problema dell'erogazione di credito alle PMI, con la conferma delle regole contabili già in vigore.

Il presidente [BALDASSARRI](#) dichiara conclusa l'audizione e avverte che la documentazione acquisita in seduta sarà pubblicata sulla pagina *web* della Commissione. Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato. *La seduta termina alle ore 16.35.*

**Senato della Repubblica - Commissione VI Finanze e tesoro**

**Indagine conoscitiva sui rapporti tra banche e imprese con particolare  
riferimento agli strumenti di finanziamento**

**Testimonianza di Andrea Enria  
Presidente della European Banking Authority**

## 1. Introduzione

Vorrei innanzitutto ringraziarVi per l'invito a portare una testimonianza di fronte a questa Commissione. L'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority - EBA*) ha il cuore della sua attività nella produzione della regolamentazione bancaria a livello europeo, e il Trattato di Lisbona attribuisce al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali un ruolo centrale in questo processo. La riforma delle regole sulle banche verrà attuata in buona misura con regolamentazioni europee, direttamente applicabili in tutti gli Stati membri dell'Unione. È quindi quanto mai opportuno un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel dibattito a questo stadio del processo.

Inoltre, le recenti misure di ricapitalizzazione del sistema bancario adottate dall'EBA, facendo seguito alle decisioni del Consiglio europeo, sono state oggetto di un dibattito acceso in molti paesi, e in particolare in Italia. Questa è dunque un'importante occasione per spiegare le ragioni del nostro intervento e i suoi effetti sul sistema bancario europeo.

Su questi temi ho già avuto modo di intervenire nel corso di un'audizione tenuta alla Commissione Finanze della Camera dei deputati. In questa sede riprenderò molti contenuti di quell'intervento, sviluppando ulteriormente le riflessioni sulle motivazioni e sull'impatto della recente Raccomandazione dell'EBA e sul percorso che condurrà alla sua attuazione.

## 2. I principali contenuti di Basilea 3 e della proposta di trasposizione nell'UE

La crisi iniziata nell'estate del 2007 ha richiesto una risposta di *policy* rigorosa e coordinata a livello internazionale. Alle banche era stato consentito di operare con livelli di capitale inadeguati rispetto ai rischi che avevano assunto; la qualità degli strumenti patrimoniali accettati dalle autorità nazionali non si è dimostrata sufficiente ad assorbire le perdite quando queste si sono materializzate, e spesso risorse pubbliche sono state utilizzate senza che fosse possibile sospendere il pagamento delle cedole ai sottoscrittori di questi titoli; categorie di intermediari – anche potenzialmente sistemici – erano state escluse dal perimetro di applicazione delle regole prudenziali; le banche avevano potuto finanziare la propria attività con raccolta eccessivamente volatile e non disponevano di sufficienti risorse liquide per affrontare momenti di stress sui mercati; strumenti innovativi e molto rischiosi avevano beneficiato di trattamenti prudenziali inadeguati. Gli standard internazionali e le direttive europee avevano lasciato ampi spazi di discrezionalità alle autorità nazionali, e la leva regolamentare è stata utilizzata per attrarre business sulle piazze nazionali e favorire campioni nazionali.

Nel 2009, nelle sue raccomandazioni per riformare l'architettura europea di vigilanza e regolamentazione finanziaria, il Gruppo di alto livello presieduto da Jacques De Larosière aveva enfatizzato la necessità di muovere verso un corpo unico di regole europee (*single rulebook*), con una normativa davvero uniforme in tutto il Mercato Unico, basato sul rafforzamento dei requisiti relativi alla quantità e qualità del capitale, la mitigazione della

prociclit  attraverso buffer patrimoniali da accumulare nella fasi positive del ciclo e da utilizzare nei momenti di difficolt , meccanismi specifici per contenere il rischio di liquidit .

La stessa enfasi su regole pi  rigorose e internazionalmente coerenti sul capitale e la liquidit    stata posta dal G20 nel settembre del 2009 e ha trovato definitiva conferma e riconoscimento da parte del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria nell'Accordo (cosiddetto Basilea 3) raggiunto a settembre 2010 e approvato dal G20 nel novembre successivo. Nel luglio 2011, la Commissione europea ha quindi pubblicato una proposta legislativa di riforma della regolamentazione bancaria, facendo dell'Unione Europea la prima giurisdizione ad avviare il processo di recepimento di Basilea 3.

Il primo – forse il pi  importante – obiettivo della proposta   di rafforzare la **qualit  del capitale**.   questa un'area dove sono stati particolarmente forti meccanismi di "competizione al ribasso" tra ordinamenti nazionali: strumenti ibridi e complessi, meno costosi del capitale azionario, sono stati accettati come patrimonio di vigilanza in alcuni paesi, dando un vantaggio competitivo agli intermediari nazionali e generando pressione sulle autorit  di vigilanza di altri paesi. Solo gli strumenti di pi  elevata qualit  quanto a permanenza, capacit  di assorbire le perdite e flessibilit  nei pagamenti potranno ora essere inclusi nel cosiddetto *Core Tier 1* (CT1) delle banche europee. La proposta, sotto questo profilo, costituisce il punto di approdo di un lungo percorso di armonizzazione della normativa europea avviato dal Comitato delle Autorit  di Vigilanza Europee (CEBS). Quest'ultimo, gi  nel 2007, aveva posto in luce l'esigenza di porre rimedio alle difformit  nella definizione di capitale adottata nei diversi ordinamenti. La proposta della Commissione consegue questo risultato recependo i principi adottati dal CEBS nelle sue linee guida nel 2010 e poi dall'EBA nello *stress test* svolto nel corso del 2011.

Il secondo punto fondante della riforma   l'innalzamento dei **requisiti di capitale minimi** e l'introduzione di un limite alla **leva finanziaria**. Le banche dovranno rafforzare significativamente le risorse patrimoniali rispetto agli attivi ponderati per il rischio. Il coefficiente di leva finanziaria (*leverage ratio*) funzioner  in maniera complementare ai requisiti ponderati, agendo da "rete di sicurezza" rispetto alla possibilit  che i modelli interni delle banche per il calcolo dei requisiti patrimoniali portino a una sottovalutazione dei rischi cui   soggetta l'attivit  bancaria.

Un'altra area di intervento riguarda la mitigazione del rischio di **prociclit ** connaturato nel sistema finanziario. Il settore finanziario   portato a favorire la crescita – spesso eccessiva – del credito nei periodi di maggiore espansione. Con l'inversione del ciclo pu  aversi una brusca contrazione della disponibilit  di finanziamenti. L'introduzione di strumenti macroprudenziali   una delle maggiori innovazioni in risposta alla crisi. La proposta della Commissione, in linea con Basilea 3, introduce un nuovo buffer anticiclico che mira alla costituzione di risorse patrimoniali nelle fasi positive in modo da consentire alle banche di assorbire le perdite che dovessero emergere quando il ciclo economico si inverte.

Infine, la proposta della Commissione introduce il nuovo quadro regolamentare sul **rischio di liquidità** previsto da Basilea 3. Era questa un'area della regolamentazione prudenziale da tempo trascurata, con norme molto diverse tra paesi. L'eterogeneità delle regole non ha favorito, soprattutto per i gruppi *cross-border*, la gestione integrata della liquidità, limitandone la mobilità, generando inefficienze e tensioni nei momenti di maggiore difficoltà sui mercati. Come noto, sono previsti due requisiti. Il primo (*liquidity coverage ratio, LCR*) richiede che le banche mantengano uno stock di risorse liquide che consenta di superare una fase di accentuato deflusso di fondi della durata di 30 giorni senza dover ricorrere al mercato o al rifinanziamento presso la banca centrale. Il secondo (*net stable funding ratio, NSFR*) risponde all'esigenza di evitare squilibri strutturali nella composizione per scadenze delle passività e delle attività di bilancio. L'entrata in vigore della disciplina sulla liquidità sarà graduale, con la calibrazione finale nel 2015 per l'indicatore di breve termine e nel 2018 per quello strutturale.

L'industria bancaria ha contestato l'inasprimento dei requisiti sostenendo che avrebbero significative ripercussioni negative sulla capacità degli intermediari di sostenere l'economia reale, riducendo le prospettive di crescita e occupazione. Le analisi empiriche che sono state condotte dal Financial Stability Board (FSB), dal Comitato di Basilea e dall'OCSE suggeriscono che queste preoccupazioni sono eccessive. Secondo l'OCSE, che fornisce specifiche stime per l'area dell'euro, le nuove regole ridurrebbero – nello scenario peggiore – il tasso di crescita del prodotto interno lordo di circa 0,23 punti percentuali per anno (0,15 in media per area dell'euro, Stati Uniti e Giappone). Questo costo eventuale deve essere confrontato con i benefici in termini di riduzione della probabilità di crisi in futuro e della conseguente contrazione del PIL. Inoltre, in questi modelli di stima dell'impatto delle nuove regole l'assunzione di partenza è che vi sia un incremento del costo della raccolta per le banche. Questo non è affatto scontato: più elevati livelli di capitale contribuiranno a ridurre la probabilità di *default* delle singole istituzioni e quindi a ridurre il costo della raccolta e a rendere più remota l'eventualità di crisi sistemiche.

Credo sia importante resistere all'argomento secondo il quale regole più rigorose sul capitale delle banche portino a un restringimento del credito all'economia. L'incremento della leva finanziaria negli anni che hanno portato alla crisi si è accompagnato a una crescita del credito a controparti non in grado di ripagare e, soprattutto, a una notevole crescita delle attività tra intermediari finanziari e sul mercato dei capitali. I benefici si sono visti soprattutto sul *return on equity* delle banche, sui dividendi pagati agli azionisti e sulle remunerazioni del management bancario. Gli effetti sulla crescita sono stati assai più contenuti fino alla crisi e massicciamente negativi quando le perdite si sono materializzate. Chiedere alle banche di operare con livelli di patrimonio più adeguati è la via maestra per consentire alle banche di continuare a svolgere il proprio ruolo di sostegno alle imprese e alle famiglie.

Un'altra delle preoccupazioni espresse dalle imprese e dalle banche riguarda gli effetti delle regole di Basilea 3 sul finanziamento alle piccole e medie imprese (PMI).

Come ho già discusso, Basilea 3 richiede alle banche di rispettare requisiti patrimoniali più rigorosi quanto a livello e quantità di capitale. Nessuna modifica è stata invece introdotta con riferimento al trattamento dei crediti concessi alle PMI.

Restano pertanto valide le regole di Basilea 2, che prevedono un trattamento più favorevole per i prenditori di minore dimensione. In particolare, nel metodo dei rating interni, le esposizioni verso le imprese con un fatturato inferiore a 50 milioni di euro beneficiano, a parità di rischiosità, di uno sconto rilevante in termini di requisito patrimoniale rispetto a quelle verso le imprese di maggiore dimensione. La riduzione del requisito aumenta in modo lineare da 0 al 20 per cento per livelli di fatturato tra 50 e 5 milioni di euro. Inoltre, le esposizioni inferiori al milione di euro verso le PMI, se gestite in pool, sono state trattate in modo ancora più favorevole, consentendo alle banche di includerle tra le esposizioni al dettaglio. Nel metodo standardizzato, alle PMI è applicata una ponderazione fissa pari al 75%, rispetto al 100% che viene applicato ai prenditori privi di rating.

In Europa, l'EBA è stata invitata ad analizzare gli attuali fattori di ponderazione del rischio e a redigere, entro il 1 settembre 2012, una relazione in cui si valuti la possibilità di una loro riduzione, a partire da uno scenario di riduzione di un terzo rispetto alla situazione attuale, assieme a una revisione delle soglie che qualificano le PMI. Inoltre la Commissione, in consultazione con l'EBA, redigerà, entro 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento, una relazione sui prestiti alle PMI e alle persone fisiche che presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio, eventualmente corredata da proposte di emendamento della normativa.

### **3. L'attuazione di Basilea 3 attraverso l'armonizzazione massima e il ruolo dell'EBA.**

Nella proposta legislativa della Commissione il complessivo apparato di regole per dare attuazione a Basilea 3 è ripartito tra due veicoli normativi: una direttiva e un regolamento. Questa bipartizione segna il passaggio a un nuovo assetto normativo, composto in buona parte da regole europee di "armonizzazione massima".

È un progresso importante. Fino ad oggi la regolamentazione bancaria europea ha infatti proceduto esclusivamente attraverso direttive, basandosi quindi sul principio dell'"armonizzazione minima" e del "mutuo riconoscimento" dei rispettivi sistemi normativi e di vigilanza degli Stati membri. La forte integrazione del sistema finanziario europeo dopo l'introduzione della moneta unica ha reso questo approccio chiaramente inadeguato.

Un ruolo centrale per la realizzazione del nuovo impianto regolamentare è assegnato all'EBA. Sia la direttiva sia il regolamento assegnano infatti all'EBA il compito di definire "norme tecniche vincolanti" che dovranno ulteriormente definire e specificare il contenuto delle norme europee di primo livello, con l'obiettivo di assicurarne un'applicazione uniforme

nel Mercato Unico. Le norme tecniche saranno redatte dall'EBA e verranno sottoposte alla Commissione europea per la loro formale approvazione tramite appositi regolamenti, che a loro volta possono essere soggetti all'obiezione del Parlamento europeo o del Consiglio dell'Unione. Le norme tecniche saranno direttamente applicabili negli Stati membri e rappresenteranno una componente fondamentale del *single rule book*.

Si tratta di uno sforzo notevole, che ci vedrà impegnati nel corso dei prossimi anni nella redazione di più di 100 norme tecniche vincolanti. Circa 40 dovranno essere emanate entro il 1 gennaio 2013.

Gli obiettivi prioritari che si vuole conseguire con questo primo set di norme sono la completa armonizzazione della definizione di capitale e la predisposizione dell'attività di monitoraggio per l'introduzione del *liquidity coverage ratio*.

Vorrei soffermarmi solo su due aspetti molto delicati.

Il primo riguarda la definizione di capitale. La proposta della Commissione correttamente segue un principio di prevalenza della sostanza sulla forma, richiedendo il rispetto di tutti i requisiti sostanziali richiesti dall'Accordo di Basilea, a prescindere dalla qualificazione giuridica assegnata allo strumento di capitale in ciascun ordinamento. La scelta del criterio della prevalenza della sostanza sulla forma implica un significativo coinvolgimento dell'EBA nel momento della verifica: l'Autorità è infatti chiamata a pubblicare e aggiornare la lista degli strumenti patrimoniali che ai fini del regolamento rientrano nella definizione di capitale di migliore qualità. Sarebbe opportuno che il regolamento affermasse in modo chiaro che solo gli strumenti rientranti in questo elenco potranno essere computati come capitale di migliore qualità. Solo così l'EBA potrà evitare che l'innovazione finanziaria conduca alla ricomparsa di strumenti di capitale con caratteristiche non soddisfacenti.

Il secondo punto riguarda la calibrazione dei requisiti di liquidità. La proposta della Commissione prevede che l'EBA raccolga dati per monitorare il potenziale impatto dei nuovi requisiti di liquidità e prepari un rapporto con suggerimenti per la corretta calibrazione delle misure. Vi è infatti una seria preoccupazione che una calibrazione non corretta dei requisiti possa produrre conseguenze indesiderate sul funzionamento del mercato monetario e sul finanziamento dell'economia.

L'attuazione della proposta di direttiva e regolamento rappresenta per l'EBA un impegno particolarmente difficile, sul piano sia quantitativo sia qualitativo. Siamo comunque determinati a rispettare le scadenze per la predisposizione della normativa di nostra competenza, senza per questo rinunciare a seguire le nostre procedure basate sul dialogo con tutte le parti interessate, sull'analisi d'impatto delle nuove regole, sulla consultazione pubblica.

Il contributo delle autorità di vigilanza nazionali sarà essenziale nel processo di redazione delle nuove regole tecniche. Bisogna sempre ricordare che l'EBA e le autorità nazionali,

assieme al Consiglio Europeo per il Rischio Sistemico e alle autorità europee sui mercati (ESMA) e sulle assicurazioni (EIOPA), costituiscono il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria. Stiamo sperimentando nuovi meccanismi di lavoro congiunto da parte di staff dell'EBA e delle autorità nazionali, con risultati fino a oggi molto incoraggianti.

#### **4. La crisi del debito sovrano e la raccomandazione dell'EBA**

Dallo scorso mese di agosto, si è aperta una nuova fase nella crisi finanziaria, con il crescere delle preoccupazioni circa la sostenibilità del debito pubblico di alcuni paesi dell'area dell'euro di maggiore dimensione. Gli investitori hanno iniziato a valutare la forza patrimoniale delle banche europee misurando al valore di mercato le loro esposizioni sovrane. Si è attivato un circolo vizioso in cui la valutazione delle banche è diventata sempre più intimamente dipendente dal giudizio sulla solidità dello Stato membro che le avrebbe fornito la rete di protezione in caso di crisi.

In questa situazione i mercati della raccolta bancaria a medio e lungo termine si sono bloccati. Dalla fine di giugno le emissioni non garantite da parte di banche europee sono state estremamente rare e, anche per quelle garantite, gli spread si sono allargati notevolmente, portando il costo del finanziamento dell'attività bancaria a livelli proibitivi. Già nella seconda metà dello scorso anno la prospettiva di un difficile e costoso finanziamento a medio e lungo termine ha determinato un processo di *deleveraging*, che nella fase iniziale si è concentrato sul ridimensionamento di alcune attività non essenziali. I criteri per la selezione della clientela hanno iniziato a farsi più severi già nei primi tre trimestri del 2011, come segnalato dalla *Bank Lending Survey* della Banca Centrale Europea. Una contrazione significativa dell'offerta di credito avrebbe un effetto negativo sul finanziamento dell'economia e sulle prospettive di crescita, alimentando a sua volta un ulteriore peggioramento della crisi del debito sovrano.

L'EBA ha manifestato la propria preoccupazione per la dinamica dei mercati già dal mese di agosto, segnalando al Comitato Economico e Finanziario, prima, e al Consiglio Ecofin, poi, come la crisi del debito sovrano fosse alla base delle difficoltà delle banche nel reperire fondi sul mercato e avvertendo che in assenza di interventi di *policy* decisi si sarebbe rischiato un processo di *deleveraging* disordinato. Abbiamo quindi proposto un pacchetto di misure concordato a livello europeo per rafforzare il livello di patrimonializzazione delle banche e favorire il ritorno a condizioni di normalità sul mercato della raccolta. In particolare, l'EBA aveva sostenuto l'introduzione di schemi di garanzia europei delle nuove passività bancarie a medio e lungo termine, per recidere il legame tra le qualità creditizie delle banche e quella del loro paese.

Avevamo anche sottolineato l'esigenza di accompagnare queste misure con soluzioni di *policy* efficaci e credibili sul debito sovrano, per scongiurare i rischi di contagio ad altri paesi

dell'area dell'euro. Questa impostazione era stata sostenuta alla fine di settembre anche dal Consiglio Europeo per il Rischio Sistemico.

L'insieme di queste misure avrebbe interrotto il circolo vizioso tra settore bancario e rischio sovrano.

Sul fronte del capitale, si è proceduto nella direzione proposta. Dopo la decisione del Consiglio europeo del 26 ottobre, il Consiglio dell'EBA – l'organo decisionale dell'Autorità al quale partecipano i rappresentanti di tutte le autorità nazionali – ha approvato una raccomandazione che prevede che le banche costituiscano un buffer di capitale che consenta loro di raggiungere un coefficiente di patrimonializzazione, espresso in termini di capitale di migliore qualità (CT1), pari al 9 per cento entro la fine di giugno 2012, dopo la valutazione prudente delle esposizioni delle banche verso gli Stati Membri dell'Unione Europea (buffer sovrano).

Vorrei sottolineare che l'EBA non ha modificato le regole prudenziali, né tanto meno le regole contabili. Piuttosto, alla luce delle tensioni sui mercati finanziari, ha chiesto alle banche di costituire un buffer patrimoniale aggiuntivo, temporaneo ed eccezionale, per fronteggiare il rischio sistemico generato dalla crisi del debito sovrano. Al fine di non dare incentivi alla dismissione dei titoli di Stato, il buffer sulle esposizioni sovrane è definito sulla base delle consistenze a fine settembre 2011 e non si modificherà se cambieranno nei prossimi mesi le esposizioni o le valutazioni dei titoli. La necessità di mantenere questo buffer e la sua dimensione verranno riconsiderate se e quando le misure di *policy* per contrastare la crisi del debito sovrano avranno effetto sui prezzi dei titoli di stato.

Purtroppo, mentre le misure per il rafforzamento patrimoniale sono state definite, minori progressi si sono registrati sugli altri fronti. Le garanzie sulla raccolta delle banche verranno fornite dai governi nazionali, senza alcun elemento di mutualizzazione o aggregazione a livello europeo. Questo non attenua, ma anzi accentua la connessione tra le banche e i loro paesi di origine. Tuttavia, le operazioni di sostegno alla liquidità approvate dalla Banca Centrale Europea hanno allentato la pressione sulla raccolta bancaria. Le misure volte al rafforzamento dell'*European Financial Stability Facility* (EFSF) sono state concordate ma non sono ancora completamente operative.

Prima di concludere vorrei affrontare alcuni aspetti delle misure di ricapitalizzazione che sono stati oggetto di discussione accesa, anche in Italia. Credo che qualche chiarimento su questi punti possa aiutare a evitare equivoci e a meglio comprendere il nostro intervento.

In primo luogo, i buffer richiesti dall'EBA non mirano a coprire una sola fonte di rischio. Certamente il rischio sovrano è causa di forte preoccupazione e abbiamo quindi richiesto alle banche di effettuare una valutazione prudente delle proprie esposizioni, in linea anche con quanto suggerito dal Fondo Monetario in settembre e in coerenza con quanto analisti e investitori hanno fatto sin dalla scorsa estate nel valutare la solidità delle banche. Ma

l'esercizio di ricapitalizzazione non si limita al rischio sovrano. A tutte le banche è stato richiesto di raggiungere un livello del 9 per cento del *Core Tier 1 ratio*, a prescindere dalle esposizioni sovrane in portafoglio. Si è inoltre deciso di applicare da subito le regole più severe – introdotte in Europa con una direttiva allora in corso di attuazione negli Stati membri (CRD 3) – sui rischi di mercato al fine di tenere conto di altre attività rischiose che le banche detengono nei portafogli di *trading*. I dati lo dimostrano: sulla base delle informazioni raccolte dall'EBA e rese pubbliche lo scorso 8 dicembre, l'aumento dei requisiti patrimoniali richiesto dalla raccomandazione deriva per un terzo dalla più elevata soglia di capitalizzazione richiesta, per un terzo dalle regole della CRD3 sui rischi di mercato e per il restante terzo dal buffer sovrano. Vorrei anche ricordare che quest'ultimo buffer è calcolato sulla base di due meccanismi. Il primo è la rimozione dei cosiddetti filtri prudenziali relativi al portafoglio di titoli disponibili per la vendita (*Available for Sale, AFS*); il secondo è la valutazione prudente dei titoli nel *banking book*. Il primo elemento, che pesa per circa due terzi sul totale del buffer sovrano, non è una novità per l'Italia. Prima della crisi, infatti, la regolamentazione italiana prevedeva che le perdite potenziali derivanti dal *mark-to-market* del portafoglio AFS avessero un effetto (negativo) sul patrimonio, al contrario dei guadagni. Vorrei anche ricordare che i filtri prudenziali saranno rimossi con l'entrata in vigore di Basilea 3. Per le banche italiane, solo il 3.9% dello *shortfall* di capitale è attribuibile alla richiesta di valutare al valore di mercato le esposizioni sovrane nel *banking book*.

In secondo luogo, trovo mal posta la critica circa l'iniquità delle misure che abbiamo adottato alla luce delle diversità delle prassi di vigilanza esistenti in Europa. Non c'è dubbio che all'interno dell'Unione europea ci sia ancora molto da fare per rendere la normativa più omogenea e, soprattutto, le pratiche di vigilanza più coerenti. Siamo stati tra i primi a segnalarlo. Ma l'esercizio di ricapitalizzazione non è la causa della mancata convergenza. È al contrario uno strumento importante per effettuare una diagnosi delle differenze più rilevanti e avviarne il superamento.

Si è anche argomentato che la misura può avere un effetto prociclico, inasprendo le difficoltà delle banche in questa difficile situazione di mercato e spingendo un processo di *deleveraging* con effetti negativi sull'economia reale. In effetti, sarebbe stato preferibile che il rafforzamento patrimoniale fosse stato realizzato prima, quando le condizioni sui mercati azionari erano più distese. E vorrei anche ricordare, come ho già detto, che il processo di *deleveraging* ha avuto origine ben prima che l'EBA avviasse la discussione sulla ricapitalizzazione ed è strettamente legato alle difficoltà incontrate dalle banche nel reperire sul mercato finanziamenti a costi ragionevoli. Ma vorrei anche dare rassicurazioni sul nostro impegno a evitare che l'esercizio di ricapitalizzazione sia causa di un ulteriore impulso alla contrazione del credito. Abbiamo predisposto delle linee guida e chiesto alle banche di sottomettere piani di ricapitalizzazione che illustrino le modalità che intendono seguire per raggiungere il livello di capitale richiesto. Solo limitate azioni di riduzione degli attivi saranno consentite per soddisfare il nostro requisito: ad esempio, sarà consentita la cessione di

società o linee di attività a terzi, perché questo non riduce il grado di *leverage* del sistema nel suo complesso. Non sarà invece contata la riduzione del credito erogato alla clientela. Sono state inoltre ampliate le possibilità di agire sul capitale, anche emettendo strumenti di *contingent capital* di buona qualità, con caratteristiche definite dall'EBA, e riacquistando strumenti di minore qualità sul mercato.

Da più parti sono state sollevate richieste di ritardare, o addirittura ritirare, le richieste di ricapitalizzazione. Rimango convinto che uno sforzo di ricapitalizzazione delle banche europee sia un passaggio necessario. Il Fondo Monetario Internazionale, nel suo recente aggiornamento del *Global Financial Stability Report*, ha affermato che "...un credibile incremento dei buffer patrimoniali delle banche lungo le linee raccomandate dall'EBA rimane necessario per ripristinare la fiducia dei mercati" e ha richiesto che il Consiglio Europeo per il rischio sistemico e l'EBA, in collaborazione con le autorità nazionali, verifichino che i piani di *deleveraging* siano coerenti con l'obiettivo di sostenere il finanziamento dell'economia. Stiamo muovendoci lungo queste linee.

I piani delle banche sono stati inviati alle autorità nazionali che dopo un primo scrutinio li hanno trasmessi all'EBA il 27 gennaio scorso. Una discussione complessiva dei piani avrà luogo nella riunione del nostro Consiglio l'8 e il 9 febbraio. I piani verranno quindi analizzati all'interno dei collegi dei supervisori, per valutarne l'impatto nelle diverse giurisdizioni in cui le banche operano. Il Consiglio Europeo per il rischio sistemico verrà consultato nella valutazione dei piani. Al tempo stesso, stiamo avviando un'azione di monitoring, anche questa coordinata con il Consiglio Europeo per il rischio sistemico, per seguire il processo di *deleveraging* e assicurare che questo si svolga in maniera ordinata.