

credito, le imprese mafiose sono indebitate con le banche (a mio parere, ad arte, perché così risulta più difficile venderne i beni o destinarli ad attività sociali). Credo che la vigilanza dovrebbe fare qualcosa in proposito.

Intanto, ho avanzato una proposta sulla quale il dottor Caruso si è dichiarato d'accordo (all'interno del gruppo Italia dei Valori stiamo lavorando per perfezionarla). Si tratterebbe, in sostanza, di introdurre il reato di incauto affidamento, volto a sanzionare gli istituti di credito che abbiano concesso il credito, e acceso le relative ipoteche, in mala fede. Se, nel nostro Paese, il sistema bancario preferisce finanziare aziende discutibili e aggravare le difficoltà di quelle oneste, le quali possono trovarsi in una situazione di temporanea carenza di liquidità, a causa, ad esempio, di mancati pagamenti da parte di amministrazioni pubbliche, credo che l'unica soluzione sia quella di condizionare l'attività delle banche, affinché non operino soltanto come meri salvadanai, ma possano, invece, contribuire a garantire lo sviluppo economico del Paese.

PRESIDENTE. Professor Mieli, ricollegandomi alle considerazioni svolte dal collega Messina in relazione agli affidamenti concessi a imprese coinvolte in indagini antimafia, penso che, se fossi dedito a riciclare denaro di provenienza illecita, anch'io mi farei ipotecare i beni, in modo da renderne più difficile la vendita in caso di confisca. Credo che il fenomeno segnalato dall'onorevole Messina sia anche l'effetto di normative troppo complesse, calate dall'alto, che non tengono conto di alcune specificità.

Personalmente, sono convinto che la richiesta di una maggiore capitalizzazione delle banche sia stata positiva, perché, se non altro, ha rimescolato la composizione dell'azionariato e degli organi di gestione. D'altro canto, se le banche italiane avessero attinto a piene mani ai cosiddetti « Tremonti bond », qualche anno fa, a quest'ora sarebbero in altre condizioni.

Evidentemente, hanno ritenuto questi ultimi strumenti costosi e, sotto certi profili, pericolosi per gli assetti consolidati.

Il caso del Monte dei Paschi di Siena ha indotto a rivedere quella logica.

ALBERTO FLUVI. Il Monte dei Paschi li ha presi i « Tremonti bond ».

PRESIDENTE. Sì, ma pochi rispetto alle necessità.

Le chiedo, professore, se non sia meglio lasciare una più ampia discrezionalità alle istituzioni nazionali. L'idea che le esposizioni verso le PMI siano assoggettate a una ponderazione ridotta, entro il limite di un milione di euro, potrebbe essere accettabile per alcuni Paesi. Tuttavia, le nostre piccole imprese sono, in realtà, microimprese. Ragionare in termini così complessi sulle ponderazioni di rischio da associare agli attivi, come fa Basilea 3, significa non capire quale sia l'assetto imprenditoriale del Paese. Al di là del correttivo relativo alle PMI, non sarebbe opportuno fissare criteri più elastici, che tengano conto della diversità del tessuto imprenditoriale del Paese?

Prospettare l'esistenza di rischi sistemici, da attenuare mediante l'applicazione di rigorosi requisiti prudenziali, come previsti da Basilea 3, ha senso in relazione a imprese effettivamente in grado di creare problemi a una banca, attraverso la concentrazione del credito. Quando, invece, si ha riguardo a centinaia di migliaia di piccoli imprenditori, si dovrebbe tenere conto del fatto che il rischio diminuisce in modo sostanziale. Mi interessa conoscere la posizione della Banca d'Italia a questo proposito, perché temo che le banche utilizzeranno le nuove regole, in generale molto rigide, come alibi per non fare il proprio mestiere, cioè concedere crediti (naturalmente, con la capacità di discernere tra un buon cliente e uno che, invece, non è in grado di rimborsare quanto ricevuto).

Insomma, sarebbe bene spingere le banche a svolgere bene la propria funzione, invece di permettere loro di nascondersi dietro criteri troppo stringenti. Ba-

silea 3 impone talune rigidità, e questo ha portato, soprattutto nell'ultimo periodo, a un *credit crunch*, dovuto anche al fatto che, per aumentare il proprio capitale, le banche hanno dovuto chiedere un immediato rientro ai soggetti esposti. Se è ragionevole chiedere a un'impresa di rientrare dalla propria esposizione in un periodo medio-lungo, pretendere che lo faccia a breve crea inevitabilmente problemi.

Vorrei una sua opinione più precisa su questo aspetto, professore, in considerazione del fatto che, in un passaggio della relazione, ha affermato che la richiesta formulata nel proprio parere dalla Banca centrale europea, di consentire anche agli Stati membri la possibilità di adottare requisiti più stringenti, è condivisa dalla Banca d'Italia. A mio avviso, non si tratta di creare requisiti più stringenti, ma di adattare i requisiti alla situazione di un Paese. Trovo risibile, ad esempio, che i mutui edilizi siano considerati in un certo modo in alcuni Paesi e da noi in un altro: così viene a mancare il *level playing field*.

Credo che sarebbe più utile, per il nostro Paese, se ci si limitasse a stabilire poche regole chiare, ad esempio concernenti il *leverage ratio* o i requisiti di capitale, lasciando alle istituzioni nazionali una più ampia possibilità di definire requisiti secondari.

Lei ammetterà, professore, che le scelte compiute dall'EBA hanno creato non pochi problemi, soprattutto per quanto riguarda la valutazione a prezzi di mercato (cosiddetto *mark-to-market*) dell'esposizione delle banche verso titoli del debito pubblico.

I criteri per la definizione del capitale sono stati stabiliti o sono ancora in corso negoziati? Considerando alcuni *asset* del Monte Paschi di Siena, istituto che abbiamo già menzionato, sono stati definiti alcuni limiti, a livello europeo, oppure la Banca d'Italia avrà libertà di determinazione per quanto riguarda gli *asset* computabili?

Do la parola al professor Mieli per la replica.

STEFANO MIELI, *Direttore centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia*. Devo rispondere a una mole di domande interessanti, ma piuttosto impegnative. Se necessario, mi farò aiutare dai miei colleghi.

Molti quesiti sono simili, poiché alcuni temi sono ricorrenti.

Una prima risposta la devo all'onorevole Ventucci, il quale ha fatto riferimento a una mia notazione, secondo la quale sarebbero venute meno alcune certezze, in precedenza ritenute incrollabili. Mi riferivo all'approccio ai problemi economici prevalente nel mondo, a un assetto quasi legato a fattori ideologici: poiché si supposeva che il mercato fosse in grado di risolvere tutti i problemi, vi era la tendenza a lasciar fare al mercato e, conseguentemente, a non prevedere lacci e lacciuoli.

Si tratta di un fenomeno ciclico: in alcuni periodi, si ritiene non opportuna la previsione di misure troppo stringenti, e si tende a rilasciare le briglie; poi, succede qualcosa, e si torna a una fase improntata a maggiore severità.

Prima della crisi, per quanto riguarda, in particolare, la liquidità, predominava l'opinione che non servissero regole volte a imbrigliare gli intermediari. I mercati internazionali sembravano tanto profondi e vasti da rendere impossibile un problema di liquidità. Quando è intervenuta la crisi, la liquidità nel sistema è scomparsa da un giorno all'altro, e le banche hanno cominciato a incontrare difficoltà.

Un'altra affermazione che ha attirato l'attenzione dell'onorevole Ventucci è quella secondo la quale una vigilanza di tipo intrusivo, caratteristica di questo Paese, ha contribuito a mantenere la stabilità del sistema finanziario. Ad avviso dell'onorevole Ventucci, tale peculiare atteggiamento potrebbe causare effetti negativi: il fatto che siamo sempre i primi della classe, i più precisi, mentre altri sono più disinvolti, potrebbe danneggiare le banche e l'economia italiana.

A me pare che la crisi abbia mostrato un'evidenza: nei Paesi in cui la sorveglianza sulle banche era esercitata in

modo molto *light*, in base alla suddetta concezione dei mercati, i risultati non sono stati buoni. La crisi ha colpito duramente alcuni Paesi. Forse lo ricordiamo poco, ma alcuni Paesi europei, nobili e quotati, hanno un sistema bancario praticamente nazionalizzato. Ciò non è avvenuto da noi, dove, pur pagando probabilmente un prezzo, a causa della nostra tendenza a fare i primi della classe, abbiamo evitato quello che è avvenuto altrove.

Il problema di fondo è che viviamo in un mondo globale. Per fare un paragone, un Paese che ha ritenuto di non adottare una politica energetica basata sul nucleare non è al riparo da un eventuale disastro che interessasse le centrali nucleari di un altro Paese prossime al confine.

ALBERTO FLUVI. Non c'è un *firewall*.

STEFANO MIELI, *Direttore centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia*. Esatto. Un problema analogo si pone anche nel mondo finanziario. Nonostante una serie di circostanze strutturali e culturali, quali il grado di arretratezza del sistema bancario italiano, come dicono alcuni, o la particolare cattiveria delle autorità di vigilanza, che guardano con il sopracciglio alzato le operazioni apparentemente più innovative, ma anche più strane (tipico è stato il caso dei prodotti finanziari complessi, che hanno creato una serie di problemi), non possiamo evitare del tutto gli effetti dei disastri che si producono altrove. Se si è lontani dall'epicentro di un terremoto, si è al riparo dai suoi effetti diretti, ma poi può arrivare uno *tsunami*. In Italia abbiamo avuto proprio questo problema. Non c'è stato un impatto immediato, perché le banche hanno retto bene, ma siamo stati colpiti dalla recessione, determinata dal fatto che le banche sono entrate in crisi.

È vero, onorevole Barbatto, che la crisi è nata nel mondo bancario: non in questo Paese, però, bensì in un altro abbastanza lontano. La crisi di quelle banche ha determinato una diminuzione del livello di

attività produttiva, ancora più drammatica in Paesi come il nostro. Da questo effetto non possiamo difenderci più di tanto.

L'impalcatura della vigilanza europea è stata definita « elefantiaca ». Essa è anche molto costosa, oltre che difficile da gestire: ventisette Paesi intorno a un tavolo hanno difficoltà a trovare punti di convergenza.

Secondo l'onorevole Barbatto, tale impalcatura non ha impedito la crisi. Sicuramente, l'impalcatura precedente non l'ha evitata. Tuttavia, Basilea 2 era nata in quello stesso contesto, anche culturale, in cui l'idea di un mercato non in grado di risolvere i problemi era accettata a fatica. Si erano, quindi, verificati due fatti: da un lato, era stata frenata la regolamentazione di determinati aspetti, come la liquidità, perché non si voleva disturbare i « manovratori »; dall'altro, l'attuazione nei diversi Paesi era molto elastica.

Tale elasticità celava, a nostro avviso, l'atteggiamento opportunistico di alcuni Paesi, i quali, più che tenere conto delle tipicità nazionali, hanno creato i presupposti per arbitraggi regolamentari, smontando la severità delle norme e riducendole a qualcosa di piuttosto innocuo.

Venendo a quanto osservato dall'onorevole Fluvi a proposito del filo rosso che attraversa la relazione, l'esperienza degli ultimi anni è stata frustrante. Si è capito che molti Paesi utilizzavano la predetta elasticità per finalità non del tutto commendevoli, ma per rendere più facile la vita ai loro intermediari. Ne è derivata una grave crisi, che si è ripercossa anche sui Paesi più virtuosi.

In questo campo è difficile raggiungere un equilibrio. Noi riteniamo che, se tutti convenissero sull'applicazione di regole serie e rigorose, e non tentassero, invece, di aggirarle con norme localistiche poco ortodosse, staremmo tutti meglio. Se ciò non dovesse avvenire, potremmo ritornare nella situazione degli ultimi anni di crisi. È per questo che insistiamo molto su questo aspetto.

Le specificità nazionali sono importanti; tuttavia, per rispondere al presidente Conte, riteniamo che esse debbano essere discusse a livello europeo, proprio per

evitare forme di opportunismo potenzialmente deleterie, capaci di vanificare tutto. Rischiamo, altrimenti, di creare una macchina gigantesca e molto complessa, che chiunque potrebbe rendere poco funzionante semplicemente allentando qualche bullone, con il duplice effetto di dover gestire una macchina complessa e costosa e, ciò nonostante, comunque incapace di garantire i risultati perseguiti.

L'onorevole Barbato si è soffermato sui controlli della Banca d'Italia. Probabilmente, il tema travalica l'oggetto specifico dell'audizione; tuttavia, gli rispondo volentieri.

Egli ha fatto riferimento a banche che porrebbero in essere operazioni « strane », lamentando che le autorità di controllo sono solite attivarsi, in simili casi, soltanto dopo l'intervento della magistratura.

Mi permetto di osservare, innanzitutto, che la Banca d'Italia non svolge funzioni analoghe a quelle della magistratura o della polizia giudiziaria, ma ha competenze diverse: *in primis*, essa deve salvaguardare la stabilità del sistema finanziario, obiettivo non di poco conto (se si determinano cadute del PIL a causa di situazioni come quella che abbiamo vissuto, vale la pena, forse, di dedicare la dovuta attenzione anche a questo aspetto).

Ciò nondimeno, quando la Banca d'Italia, nello svolgimento della propria attività istituzionale, rileva fenomeni che ritiene di competenza di altre autorità, invia una segnalazione a queste ultime; in particolare, in presenza di fatti delicati e gravi, nei quali è possibile ravvisare il *fumus* di un reato, informa l'autorità giudiziaria. Naturalmente, la nostra analisi si limita ai fatti nella loro oggettività e non si estende a profili la cui considerazione spetta, per competenza e professionalità, ad altri organi.

Anche nello svolgimento delle nostre attribuzioni prestiamo attenzione alle operazioni « strane », che possono non essere ortodosse anche dal punto di vista della sana e prudente gestione. Non è vero, quindi, che non ce ne occupiamo, ovviamente per quanto riguarda i profili di

nostra competenza. Ritengo che ci siamo sempre assunti la responsabilità delle azioni svolte.

Quanto ai cosiddetti « flussi migratori » tra la Banca d'Italia e altri organi istituzionali, non vedo grandi problemi. Peraltro, abbiamo norme che disciplinano i conflitti d'interessi ai vari livelli: vigono, infatti, un Codice etico per il personale e uno per i membri del direttorio.

Per quanto riguarda i confidi, cui ha fatto cenno l'onorevole Fluvi, abbiamo un particolare interesse per tale settore. Abbiamo sempre cercato di appoggiare i consorzi di garanzia collettiva dei fidi, molto utili per il sostegno delle piccole e medie imprese, ma riteniamo che anch'essi debbano operare in modo sano e prudente.

Siamo favorevoli all'utilizzo di questi strumenti, come al sostegno dell'economia, in particolare delle piccole e medie imprese, da parte degli istituti di credito, ma ribadiamo che l'equilibrio finanziario degli intermediari va salvaguardato, perché, altrimenti, ci troveremmo a fronteggiare un danno rilevante.

Faccio notare che, mentre il sistema bancario italiano ha retto bene, nel complesso, si è registrato qualche fenomeno patologico a livello di micro-banche, che finanziavano le componenti di più modeste dimensioni dell'economia. Finanziare la piccola e media impresa non esenta, quindi, dal rischio di crisi bancarie: per questo chiediamo molta attenzione.

PRESIDENTE. Desidera aggiungere qualcosa in merito a quest'ultimo argomento, dottor Pilati?

ANDREA PILATI, Direttore superiore del Servizio normativa e politiche di vigilanza della Banca d'Italia. Mi sembra che l'onorevole Fluvi intendesse capire meglio come funziona il meccanismo di calcolo del requisito patrimoniale nel caso di esposizioni assistite dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi. Più specificamente, egli evidenziava possibili effetti non desiderabili derivanti dalla somma degli assorbimenti del garante e della banca.

I confidi che superano certe dimensioni sono considerati intermediari *ex* articolo 107 del TUB, soggetti alla cosiddetta vigilanza equivalente. Per il fatto di essere soggetti a tale forma di vigilanza, di essere considerati soggetti «stabili», è prevista una ponderazione delle garanzie da essi fornite equivalente a quella delle banche. Un credito verso una piccola o media impresa assistito dalla garanzia di un confido rientrante nell'ambito della vigilanza equivalente è sottoposto a una ponderazione preferenziale. Questo schema è pienamente operativo, e sicuramente sarà esportato anche nel nuovo contesto derivante dall'applicazione della quarta direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD IV).

Da questo punto di vista, non abbiamo rilevato particolari problemi.

PRESIDENTE. Quindi, le due ponderazioni non si sommano?

ANDREA PILATI, Direttore superiore del Servizio normativa e politiche di vigilanza della Banca d'Italia. Le pertinenti regole di Basilea e della CRD IV prevedono che le esposizioni verso le piccole e medie imprese possano beneficiare della cosiddetta *credit risk mitigation* nel caso di garanzie prestate da soggetti che presentino caratteristiche di elevata qualità e solidità, accanto a requisiti di carattere specifico e generale, che le banche devono soddisfare. I confidi rientranti nell'ambito della vigilanza equivalente, iscritti nell'elenco *ex* articolo 107 del TUB, sono assimilati alle banche per quanto riguarda il coefficiente di ponderazione. Di conseguenza, un credito a una piccola o media impresa può beneficiare del predetto vantaggio.

Ciò vale se il credito verso l'impresa non è soggetto a un trattamento di favore. Nel caso, ad esempio, dell'esposizione verso un'impresa che rientra nella categoria *retail*, che ha una ponderazione del 75, anziché del 100 per cento, il beneficio è implicito.

PRESIDENTE. Se posso permettermi, mi pare che la materia degli intermediari

finanziari — mi riferisco agli intermediari *ex* articoli 106 e 107 — attenda ancora qualche chiarimento da parte della Banca d'Italia. In particolare, mi sembra che non siano state ancora definite alcune modalità attuative della nuova disciplina, nonostante il termine per provvedere sia ampiamente scaduto.

ANDREA PILATI, Direttore superiore del Servizio normativa e politiche di vigilanza della Banca d'Italia. Abbiamo fatto quanto ci competeva. Come sa, signor presidente, gli atti regolamentari della Banca d'Italia presuppongono un'attività di legislazione primaria, e talvolta, come nel caso di specie, si inseriscono nel procedimento di formazione di atti di normazione secondaria, segnatamente di un regolamento del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda la legislazione primaria, è in fase di completamento l'*iter* del decreto legislativo recante ulteriori modifiche e integrazioni al decreto legislativo n. 141 del 2010.

Per quanto attiene alla normativa secondaria, all'emanazione dei regolamenti di attuazione della disciplina recata dal predetto decreto legislativo, e dai susseguenti decreti modificativi e integrativi, provvederà il Ministro dell'economia e delle finanze, dopo che gli operatori avranno espresso il proprio punto di vista nell'ambito della procedura di consultazione.

Per parte nostra, abbiamo già predisposto lo schema delle disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari, in attuazione delle disposizioni contenute nel Titolo V del Testo Unico Bancario, come modificato dal menzionato decreto legislativo. La consultazione pubblica terminerà a marzo, ma dovremo comunque attendere che si perfezioni l'*iter* di approvazione dei provvedimenti citati in precedenza. A quel punto, un processo normativo piuttosto complesso e difficile dovrebbe vedere la propria conclusione. Come la Commissione sa bene, si è trattato di un intervento a 360 gradi, che ha riguardato gli intermediari *ex* articolo 106,

gli agenti in attività finanziaria, i mediatori creditizi e via discorrendo. Il « pacchetto » era piuttosto corposo.

PRESIDENTE. Solleciteremo l'emanazione dei regolamenti ministeriali.

STEFANO MIELI, *Direttore centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia*. Signor presidente, lei ha espresso qualche preoccupazione a proposito della richiesta di modificare la proposta di regolamento, contenuta nel parere della BCE, al fine di consentire anche agli Stati membri, oltre che alla Commissione, di adottare a livello nazionale requisiti più stringenti in caso di rischi sistemici.

In proposito, vorrei soltanto evidenziare che si fa riferimento a casi molto particolari. Si vuol dare la possibilità a un singolo Paese di prendere le opportune decisioni qualora si determinasse, in casi eccezionali, una situazione particolarmente delicata. Secondo la posizione della BCE, e anche della Banca d'Italia, tali decisioni dovrebbero essere prese previo accordo, per evitare i soliti fenomeni di arbitraggio regolamentare o, al contrario, spinte eccessive, che obblighino altri Paesi a prendere le misure di cui stiamo parlando. In altre parole, affinché si arrivi all'adozione di tali misure, dovrebbe essere dimostrata una situazione di grave instabilità di un Paese.

PRESIDENTE. Cosa può dirci, professore, in merito alla qualità degli *asset* del Monte dei Paschi?

STEFANO MIELI, *Direttore centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia*. Mi consenta, signor presidente, di non parlare del singolo caso. Possiamo parlare, se lo desidera, della qualità degli *asset* del piano dell'EBA, argomento sul quale passerei la parola al mio collega.

PRESIDENTE. Prego, dottor Pilati.

ANDREA PILATI, *Direttore superiore del Servizio normativa e politiche di vigilanza della Banca d'Italia*. Gli *shortfall* sono stati calcolati dall'EBA tenendo conto sia della temporaneità del *buffer*, sia del fatto che l'esercizio non muta il trattamento prudenziale e contabile delle poste prese in considerazione. Lo *shortfall* è, quindi, quello determinato dall'EBA e reso pubblico per tutte le banche europee che hanno partecipato all'esercizio. Stiamo esaminando i piani di copertura dello *shortfall*: entro il mese di marzo dovremmo elaborare le nostre valutazioni e discuterne i risultati nell'ambito dell'EBA.

Non esiste un problema di determinazione della ponderazione degli *asset* a livello nazionale. Quei 15 miliardi di euro complessivi calcolati dall'EBA sono un dato ormai acquisito, fermo restando che, come accennato dagli esponenti del direttorio, stiamo cercando, insieme al Governo, di sponsorizzare un *impact assessment* per il mese di marzo, in maniera tale da analizzare le possibili conseguenze dell'esercizio in termini di *deleveraging* e di finanziamento del credito all'economia.

STEFANO MIELI, *Direttore centrale dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia*. Forse non ho risposto in modo esaustivo all'onorevole Messina.

Credo che la problematica più importante da lui indicata fosse quella della contrazione dei finanziamenti all'economia, richiamata anche dal Governatore Visco in un suo recente intervento; in quel caso, però, si faceva riferimento ai dati rilevati a dicembre dell'anno scorso. Di sicuro c'è stato un forte calo del finanziamento all'economia. Tuttavia, una valutazione al riguardo va effettuata alla luce delle operazioni di immissione di liquidità decise dalla BCE, che rispetto a quei dati non avevano ancora prodotto alcun effetto.

Le disposizioni relative al rifinanziamento da parte della BCE, e il collegato sistema di erogazione di garanzie pubbliche all'emissione di obbligazioni bancarie, sono volti a limitare il fenomeno del crollo del credito all'economia, fornendo alle

banche i mezzi venuti meno a causa dell'inaridimento delle fonti internazionali. Da Paesi come gli Stati Uniti non arrivava più un euro di finanziamento non soltanto alle banche italiane, ma a quelle europee in generale. Senza un flusso straordinario di finanziamento le banche erano limitate anche nell'erogazione del credito. Bisognerà vedere se con questa misura eccezionale decisa dalla BCE il credito all'economia riprenderà il suo corso normale.

Si sente spesso affermare che una parte dei predetti finanziamenti affluirebbe nuovamente alla BCE. Tale assunto va preso con molta attenzione. Infatti, come sanno i banchieri centrali, se si immette liquidità nel sistema, questa, alla fine della giornata, ritorna presso la BCE. Quello che, invece, bisogna considerare è il percorso, cioè se la predetta liquidità sia passata per le imprese e per le famiglie, oppure no. Il solo dato contabile dice molto poco.

È vero che la richiesta di depositi è molto forte, e che i tassi sono schizzati in alto, ma ciò indica che le banche non avevano più raccolta, soprattutto sul fronte internazionale, e si vedevano co-

strette a chiedere alle imprese e ai privati di fornire i mezzi finanziari. Le banche hanno smesso di erogare finanziamenti alle imprese e alle famiglie non perché non avessero voglia di farlo, ma perché erano in difficoltà sul fronte della liquidità. La misura decisa dalla BCE, a mio avviso molto valida, almeno per un certo periodo, ha rimediato alla evidenziata criticità.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti, anche per la documentazione consegnata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*), e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 18 febbraio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Commissione 6^a della Camera dei Deputati
(Finanze)

*Indagine conoscitiva sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo
e del Consiglio relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese
di investimento e sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale
degli enti creditizi e delle imprese di investimento*

L'attuazione in Europa delle regole di Basilea 3

Audizione del Direttore Centrale
per l'Area Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia
Stefano Mieli

Indice

1. Premessa
2. La riforma globale delle regole della finanza
 - 2.1 Le regole di Basilea 3
 - 2.2 Le altre aree di intervento
3. Il processo di recepimento in Europa
 - 3.1 Il grado di armonizzazione della nuova legislazione bancaria europea
 - 3.2 La definizione del capitale
 - 3.3 Le regole per la gestione del rischio di liquidità
 - 3.4 Il leverage ratio
 - 3.5 Il trattamento delle esposizioni verso le piccole e medie imprese
4. L'impatto sulle banche italiane
5. Conclusioni

1. Premessa

La crisi finanziaria internazionale, iniziata oramai più di quattro anni fa, è stata per profondità e ampiezza la più grave della storia recente. Ad una prima fase di elevata instabilità dei sistemi finanziari dei principali paesi, originata nel settore *subprime* statunitense e poi rapidamente estesasi su scala globale, ha fatto seguito una seconda fase – se possibile ancor più drammatica – di fortissime tensioni, soprattutto nell'area dell'euro, alimentata principalmente dall'intrecciarsi dei rischi bancari con quelli sovrani e da una *governance* a livello europeo ancora da perfezionare.

La crisi è tutt'altro che terminata. Nonostante che nelle ultime settimane le tensioni sui mercati si siano gradualmente ridotte, i rischi restano elevati. Ne risulta ancora fortemente condizionato il clima di fiducia, elemento essenziale per il buon funzionamento del sistema finanziario e un'efficiente allocazione delle risorse all'interno del sistema economico.

Uno degli elementi che possono senz'altro contribuire a ripristinare la fiducia è rappresentato dall'insieme di regole che gli operatori della finanza saranno chiamati a rispettare nei prossimi anni. Una delle principali lezioni della crisi è stata la conferma di quanto un quadro regolamentare efficace, esaustivo e rigoroso sia condizione indispensabile per rendere il sistema finanziario più stabile ed evitare che possano ripetersi in futuro crisi della portata di quella attuale.

La discussione sulle criticità del quadro regolamentare e sui necessari correttivi da apportarvi, avviata già all'indomani dello scoppio della crisi del 2007, è stata molto intensa; ha coinvolto, oltre alle autorità di regolamentazione, intermediari, operatori di mercato, rappresentanti dell'accademia. La risposta regolamentare è stata sinora tempestiva, convinta, efficace. L'agenda disegnata dai Leaders del G20 è stata in buona parte realizzata; le norme di Basilea 3 – decise a livello globale nel dicembre del 2010 – ne rappresentano la novità principale.

Il processo di attuazione della riforma non è tuttavia completato. Oltre alla finalizzazione di alcuni specifici tasselli dell'agenda regolamentare, è in corso la fase di recepimento nelle singole giurisdizioni. Si tratta, come già in passato, di passaggi estremamente delicati, dove è evidente il *trade-off* tra la necessità di rispettare le regole

concordate su scala globale e quella di riflettere, ove necessario e consentito, specificità di singoli ordinamenti.

In questa fase congiunturale particolarmente delicata risulta davvero cruciale che le regole concordate a livello globale siano attuate in maniera coerente nelle diverse giurisdizioni.

In Europa la sfida è, se possibile, ancor più difficile. La crisi ha dimostrato quanto pericolose siano divergenze regolamentari in aree-chiave dell'operatività bancaria, a cominciare dalla definizione del capitale bancario: assetti normativi e di controllo meno prudenti possono infatti determinare effetti dirompenti anche nelle giurisdizioni più severe. Il progetto europeo del *single rulebook* – che nasce proprio dall'esigenza, sostenuta anche dalla Banca d'Italia, di eliminare all'interno dell'Unione condizioni di disparità di trattamento – va realizzato non perdendo di vista gli aspetti che potranno essere mantenuti sul piano nazionale e la necessità di una pragmatica declinazione del principio di proporzionalità.

Un ruolo fondamentale nel definire l'insieme delle regole che dovranno essere rispettate dagli intermediari che operano nel Mercato Unico sarà svolto dalle nuove Autorità di vigilanza europee, che hanno cominciato a operare dall'inizio del 2011.

Nel mio intervento, dopo aver fornito una breve visione d'insieme dello stato di attuazione della riforma globale delle regole sulla finanza, mi concentrerò sul processo in corso a livello europeo per recepire nell'ordinamento degli Stati Membri le norme di Basilea 3; in particolare, mi soffermerò sia sul processo legislativo in atto – che, per le modalità adottate, rappresenta una novità significativa rispetto al passato – sia sui principali aspetti di merito del negoziato comunitario. Discuterò infine il possibile impatto per le banche italiane derivante dal nuovo quadro regolamentare.

2. La riforma globale delle regole della finanza

Negli ultimi quattro anni sono state poste in dubbio, nel mondo della finanza, certezze che sembravano incrollabili sino a poco tempo prima: i meccanismi di mercato e gli assetti di governo del sistema finanziario si sono dimostrati incapaci di prevenire e contrastare squilibri di portata sistemica; gli strumenti di controllo sono risultati spesso inefficaci nel garantire l'adozione di comportamenti prudenti; gli assetti istituzionali e l'azione di alcune Autorità di vigilanza, sia in singoli paesi sia a livello internazionale,

hanno mostrato forti limiti nell'intercettare i rischi rilevanti e nel fornire adeguate e tempestive risposte.

Nemmeno la regolamentazione è stata tuttavia esente da responsabilità: in alcuni casi, essa ha sostenuto fattori all'origine dell'instabilità, in altri si è mostrata incapace di limitarne gli effetti. Ne è scaturita una risposta senza precedenti – per intensità e raggio di azione – a livello nazionale e internazionale. Le proposte di intervento formulate dal FSB sono state approvate dai Capi di Stato a livello di G-20.

Il processo di riforma è ormai quasi definito. Alcune importanti iniziative possono dirsi sostanzialmente portate a termine, altre sono in via di completamento.

2.1 Le regole di Basilea 3

La revisione da parte del Comitato di Basilea del *framework* prudenziale per le banche (Basilea 3) costituisce senza dubbio l'intervento di maggiore portata. Le nuove regole – oggetto di un'ampia consultazione con l'industria bancaria nonché di diversi studi d'impatto, cui farò riferimento più avanti – entreranno in vigore all'inizio del prossimo anno ma andranno a regime con gradualità.

La nuova disciplina prudenziale – che costituisce la parte più innovativa della proposta di normativa europea – tocca tutti i principali tasselli della regolamentazione finanziaria: il capitale, l'operatività nella finanza strutturata, la leva finanziaria, l'interazione tra regole prudenziali e ciclo economico, il rischio di liquidità.

L'intervento sulla definizione di capitale utilizzato a fini di vigilanza rappresenta forse quello più significativo, soprattutto alla luce delle “lezioni” della crisi. L'insufficienza della quantità e della qualità del patrimonio degli intermediari rispetto alle perdite sostenute è stato uno dei problemi più gravi emersi durante la crisi: la definizione di “patrimonio di vigilanza” non era sufficientemente armonizzata a livello internazionale; molti degli strumenti riconosciuti nel capitale regolamentare hanno dimostrato, alla prova dei fatti, di non possedere una qualità sufficiente per assorbire le perdite.

È stato innanzitutto definito un concetto armonizzato di capitale bancario di primaria qualità, il *common equity tier 1* (CET1), corrispondente di fatto alle azioni ordinarie e alle riserve di utili; sono stati inoltre previsti criteri più rigorosi per dedurre

dal capitale le attività immateriali e le partecipazioni finanziarie e assicurative. Il requisito complessivo minimo rimarrà fissato all'8 per cento delle attività ponderate per il rischio, ma dovrà essere soddisfatto per più della metà (4,5 per cento) con *common equity* (attualmente, il requisito implicito è il 2 per cento). Per far fronte a periodi di stress, è inoltre previsto un cuscinetto di capitale aggiuntivo rispetto ai minimi regolamentari, pari al 2,5 per cento del *common equity* in rapporto all'attivo a rischio (*capital conservation buffer*). Non si tratta di un vero e proprio innalzamento del livello minimo: le banche che non disporranno di tale "cuscinetto" aggiuntivo dovranno tuttavia rispettare limiti alla distribuzione dei dividendi e all'attribuzione di bonus, che diverranno tanto più stringenti quanto più il buffer si riduce.

Nell'ambito della riforma, elevata attenzione è stata posta anche al denominatore del *solvency ratio*, ossia delle attività ponderate per il rischio. Nell'architettura di Basilea 3 rimane infatti confermato, pur con diversi correttivi, il paradigma fondato sull'adeguatezza del capitale bancario rispetto ai rischi assunti; la crisi aveva tuttavia mostrato come alcune tipologie di rischi, specialmente quelli di mercato e di controparte, fossero sensibilmente sottostimati. Sono, nel complesso, interventi che interesseranno in misura relativamente maggiore i modelli di business più incentrati sulla finanza e meno quelli più tradizionali, tipici delle banche italiane.

Le innovazioni introdotte mirano a prevenire le criticità riscontrate negli anni più recenti: la sottostima della rischiosità insita in alcune tipologie di esposizioni, la diffusa possibilità di arbitraggio regolamentare tra i diversi portafogli cui vengono allocati gli strumenti (banking e trading book), la presenza di forti interconnessioni tra banche, altre istituzioni finanziarie e mercati. È stato quindi rivisto, ad esempio, il trattamento prudenziale dei rischi associati alle esposizioni verso le cartolarizzazioni e i veicoli fuori bilancio e quello del rischio di controparte connesso con l'operatività in strumenti derivati. È stato inoltre reso più severo il metodo di calcolo dei requisiti patrimoniali a fronte dei rischi di mercato.

Una terza area di intervento è quella della leva finanziaria. L'esigenza di evitare, come invece accaduto negli anni precedenti la crisi, un eccesso di indebitamento nei bilanci delle banche ha portato i regolatori a prevedere l'introduzione, a partire dal 2018, di un livello massimo di leva finanziaria (*leverage ratio*) con cui le banche potranno operare; tale strumento avrà anche la funzione di supplire alle eventuali carenze nei modelli interni adottati dalle banche, specie nei comparti finanziari più complessi. Le banche dovranno detenere un patrimonio di base (Tier 1) almeno pari al 3 per cento delle attività non ponderate per il rischio (in bilancio e fuori bilancio, inclusi i

derivati). Analogamente alle più severe norme sulle attività di rischio, anche il *leverage ratio* mira a colpire maggiormente il modello di business tipico delle banche di investimento, che operano tradizionalmente con una leva più alta.

Anche il tema della prociclicità delle norme prudenziali, già ampiamente dibattuto durante i lavori di predisposizione delle norme di Basilea 2, è tornato prepotentemente all'attenzione negli anni più recenti. Il Comitato di Basilea ha ritenuto necessario integrare le norme vigenti con specifici correttivi volti a meglio contenere i rischi derivanti da un'eccessiva dinamica del credito nei periodi di maggiore espansione economica, alla quale generalmente segue una contrazione della disponibilità di finanza altrettanto brusca quando il ciclo si inverte.

A tutte le banche potrà essere richiesto di rispettare un buffer di capitale (countercyclical capital buffer), che potrà raggiungere il 2,5 per cento delle attività ponderate per il rischio, destinato a garantire che le banche accumulino risorse patrimoniali nelle fasi in cui la crescita del credito rispetto alla dinamica del prodotto interno lordo risulti particolarmente elevata. Come discuterò più avanti, una governance efficace di un tale strumento, soprattutto in chiave europea, non potrà prescindere dal buon funzionamento degli assetti istituzionali della vigilanza e da un efficiente quanto necessario coordinamento tra tutte le Autorità in gioco, in primis tra quelle europee e quelle nazionali.

Nel passato, la convinzione che le esigenze di liquidità degli intermediari potessero essere fronteggiate facendo leva su mercati all'ingrosso ben sviluppati e integrati aveva in effetti disincentivato i regolatori a prevedere una disciplina comune. Per contro, la crisi ha dimostrato quanto errate fossero le ipotesi di partenza e quali effetti il rischio di liquidità possa determinare sulla stabilità degli intermediari e del sistema nel suo complesso: l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato chiaramente che anche una banca solvibile può entrare in una crisi severa a causa dell'incapacità di rifinanziare le proprie passività.

Sono state pertanto previste, per la prima volta su scala internazionale, norme armonizzate sul rischio di liquidità. In particolare, le banche dovranno preservare l'equilibrio di bilancio attraverso il rispetto di due distinte regole, connesse con la trasformazione delle scadenze: la prima (*liquidity coverage ratio*) è volta ad assicurare che le banche detengano un ammontare di attività liquide di elevata qualità che consenta loro di resistere a situazioni di stress sul mercato della raccolta per un orizzonte temporale di 30 giorni; la seconda (*net stable funding ratio*) mira invece a garantire un

equilibrio strutturale del bilancio bancario e a incentivare il ricorso a fonti di finanziamento stabili. Entrambe le regole entreranno in vigore dopo un periodo di monitoraggio (rispettivamente, nel 2015 e nel 2018), così da consentire alle autorità di raccogliere i dati necessari per apportare eventuali aggiustamenti di natura tecnica.

2.2 Le altre aree di intervento

Come menzionato, l'agenda regolamentare definita dai Leaders del G20 all'indomani della crisi prevedeva un ampio spettro di aree di intervento.

Un primo tema di assoluto rilievo è quello del trattamento, sia sul piano regolamentare sia su quello dei controlli, da riservare agli intermediari finanziari “sistemicamente rilevanti” (*systemically important financial institutions*, SIFIs), comunemente noti nella teoria bancaria come “too big to fail”. Si tratta di operatori – spesso con rilevanti interessi *cross-border* e di dimensioni particolarmente elevate rispetto alle capacità di intervento dei governi dei paesi d'origine – che hanno contribuito a rendere più gravi gli effetti della crisi e a complicarne la gestione.

Obiettivo dei lavori di riforma, coordinati dal *Financial Stability Board*, è quello di definire un *framework* in cui sia rafforzata la capacità di tali intermediari di assorbire perdite ingenti, rendere possibile e credibile anche l'opzione della loro liquidazione, rafforzare le infrastrutture di mercato. È necessario ridurre sia la probabilità di un loro fallimento sia i costi per gli Stati associati a queste evento.

Per le istituzioni rilevanti su scala globale (G-SIFIs) è stata prevista una dotazione di capitale più elevata rispetto agli altri intermediari (che potrà variare tra l'1 e il 2,5 per cento delle attività ponderate per il rischio, in funzione del loro grado di “rilevanza sistemica”). A ciò si aggiungerà un regime di controlli più incisivo rispetto a quello destinato alle altre banche. Analogamente alle norme di Basilea 3, l'entrata in vigore di questo pacchetto di regole avverrà gradualmente, a partire dal 2016; il nuovo regime sarà pienamente operativo all'inizio del 2019. Attualmente, sono in corso i lavori sulla definizione di eventuali regole specifiche anche per le banche che risulteranno sistemiche su scala domestica.

Una delle criticità più evidenti emerse in questi ultimi anni è l'assenza di strumenti efficaci per la gestione e la risoluzione delle crisi di gruppi finanziari complessi. In questa direzione, i principi e le raccomandazioni definite dal FSB richiedono che ogni paese si doti di un quadro istituzionale che consenta la liquidazione ordinata di una

SIFI, in modo da evitare ripercussioni sul sistema finanziario, assicuri la continuità dei servizi bancari e finanziari essenziali, non preveda il ricorso a iniezioni di denaro pubblico.

Sono attualmente in corso diverse iniziative concernenti il ruolo ricoperto dai rating esterni (quelli cioè assegnati dalle agenzie specializzate) nella regolamentazione finanziaria. L'obiettivo è duplice: da un lato, migliorare l'operato delle agenzie di rating e, dall'altro, evitare che gli intermediari facciano eccessivo affidamento sui loro giudizi senza sviluppare al proprio interno adeguati processi di *due diligence*.

Infine, sono in corso i lavori sulla sorveglianza sugli intermediari finanziari non bancari (*shadow banking*). Questi intermediari – che hanno largamente contribuito alla crisi finanziaria, specialmente in alcune giurisdizioni – hanno forti interconnessioni con il sistema bancario; la loro operatività è fonte di rischi spesso non presidiati. Un'insoddisfacente conoscenza, valutazione e contenimento di tali rischi può infatti vanificare gli altri interventi di riforma della finanza, oltre che determinare, o mantenere, un piano di gioco non livellato e favorire così arbitraggi regolamentari.

3. Il processo di recepimento in Europa

Il 20 luglio del 2011 la Commissione Europea ha adottato la proposta legislativa per recepire nell'Unione Europea le regole di Basilea 3.

Sono stati presentati due distinti atti legislativi:

1) *una nuova Capital Requirements Directive (la cosiddetta direttiva CRD IV), che necessiterà del consueto processo di recepimento negli ordinamenti nazionali e che contiene disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, libera prestazione dei servizi, cooperazione tra le Autorità di vigilanza home e host, secondo pilastro, ambito di applicazione dei requisiti, metodologie per la determinazione dei buffer di capitale;*

2) *una Capital Requirements Regulation (CRR), che disciplina i requisiti prudenziali che saranno direttamente applicabili alle banche e alle imprese di investimento che operano nel Mercato Unico. Si tratta dei nuovi requisiti che derivano da Basilea 3 e di quelli già in vigore, in quanto provenienti dalle direttive 2006/48 (sulle banche) e 2006/49 (sulle imprese di investimento) emesse in attuazione dell'accordo di Basilea 2.*

Il negoziato nell'ambito della procedura di co-decisione presso le istituzioni europee (Consiglio Ecofin e Parlamento) è entrato nelle sue fasi conclusive. Dalla metà di gennaio si sta analizzando una proposta di compromesso elaborata dalla Presidenza di