

Camera dei Deputati - Commissione VI 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.

Testimonianza di Andrea Enria

Presidente della European Banking Authority
(fa fede solo il testo effettivamente pronunciato)
CHECK AGAINST DELIVERY

Camera dei Deputati 11 gennaio 2012

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

La crisi che ha colpito il sistema economico globale dal 2007 ha portato alla luce le debolezze del settore bancario e finanziario.

L'interazione tra squilibri macroeconomici, politiche monetarie accomodanti, innovazione finanziaria, incapacità da parte degli operatori di attribuire un prezzo corretto ad attività finanziarie troppo complesse, crescita incontrollata della leva finanziaria hanno giocato un ruolo chiave e hanno consentito che fenomeni di instabilità inizialmente circoscritti si propagassero a livello globale.

La regolamentazione e la supervisione finanziaria non sono state in grado di impedire l'accumulazione dei rischi e la loro materializzazione. Facendo leva sui margini di discrezionalità lasciati dalla regolamentazione internazionale e su prassi di vigilanza eterogenee, strumenti patrimoniali di insufficiente qualità sono stati accettati a copertura dei rischi, categorie di intermediari – anche potenzialmente sistemici – sono state escluse dal perimetro di applicazione delle regole prudenziali, strumenti innovativi e molto rischiosi hanno beneficiato di trattamenti prudenziali inadeguati, la gestione del rischio di liquidità è stata trascurata.

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 prociclicità attraverso buffer patrimoniali da accumulare nella fase positiva del ciclo e utilizzare nei momenti di difficoltà, meccanismi specifici per contenere il rischio di liquidità.

La stessa enfasi su regole più rigorose e internazionalmente coerenti sul capitale e la liquidità è 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 a avviare il processo di recepimento di Basilea 3.

Coerentemente con il testo di Basilea, il primo – forse il più importante – obiettivo della proposta è di rafforzare la qualità del capitale. La crisi ha infatti mostrato quanto criteri poco rigorosi per la computabilità degli strumenti patrimoniali, spesso connessi a fenomeni di "competizione al ribasso" tra ordinamenti

nazionali possano danneggiare la stabilità finanziaria. Solo gli strumenti di più elevata qualità quanto a permanenza, capacità di assorbire le perdite e flessibilità nei pagamenti potranno 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 Autorità di Vigilanza Europee (CEBS). Quest'ultimo già nel 2007 aveva posto in luce l'esigenza di porre rimedio alle difformità 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 è l'innalzamento dei requisiti di capitale minimi e l'introduzione di un limite alla leva finanziaria. Il coefficiente di leva finanziaria (leverage ratio) ha la funzione di agire da "rete di sicurezza" rispetto al rischio che i modelli interni delle banche per il calcolo dei requisiti patrimoniali portino a una sottovalutazione degli effettivi rischi cui è soggetta l'attività bancaria. Esso è destinato a operare in maniera complementare ai requisiti patrimoniali ponderati per il rischio: il leverage ratio pone un limite complessivo e residuale all'indebitamento, senza tenere conto del diverso grado di rischiosità dell'attivo; i requisiti ponderati per il rischio assicurano che l'utilizzo del primo non comporti distorsioni negli impieghi e negli investimenti delle banche, inducendole a privilegiare scelte più rischiose nella ricerca di maggiori rendimenti.

Un'altra area di intervento riguarda la mitigazione del rischio di prociclicità connaturato nel sistema finanziario. Il settore finanziario è portato a favorire la crescita – spesso eccessiva – del credito nei periodi di maggiore espansione; con l'inversione del ciclo può aversi una brusca contrazione della disponibilità di finanziamenti. L'introduzione di strumenti macroprudenziali è 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 da tempo trascurata della regolamentazione prudenziale, 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 spesso mostrato preoccupazione per l'inasprimento dei requisiti e per le possibili ripercussioni negative sulla capacità degli intermediari di sostenere l'economia reale, riducendo le prospettive di crescita e influenzando le prospettive di 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). Tale 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 occorre tenere presente che in realtà l'incremento del costo della raccolta per le banche, che è l'assunzione di partenza di questi modelli di stima dell'impatto, 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. Si tratta della via maestra per consentire alle banche di continuare a svolgere il proprio ruolo di sostegno alle imprese e alle famiglie.

2. 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", e rappresenta un importante progresso rispetto all'impianto previgente.

La regolamentazione bancaria europea ha infatti sino ad oggi 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. L'intenso processo di integrazione del sistema finanziario europeo avvenuto nello scorso decennio grazie all'introduzione della moneta unica, e la conseguente emersione di banche europee, hanno reso tale approccio palesemente inadeguato a garantire la stabilità del sistema finanziario europeo. La crisi ha dimostrato che l'armonizzazione minima può convivere con significative divergenze nelle regole applicative e nelle prassi di vigilanza degli Stati membri, con la conseguenza che gli operatori soggetti a controlli più rigorosi sono posti in situazione di svantaggio competitivo. Inoltre, la diversità nelle regole genera inefficienze nella gestione dei gruppi bancari cross-border e ostacoli al coordinamento dell'attività di vigilanza su questi ultimi da parte delle diverse autorità nazionali.

Un approccio basato sull'armonizzazione massima e la creazione di un unico corpo di regole europee peraltro non disconosce l'esistenza di aree della regolamentazione bancaria in cui le peculiarità nazionali, di carattere giuridico, istituzionale o economico, possano trovare riconoscimento attraverso norme di emanazione nazionale. Sono appunto queste le aree di cui si interessa la direttiva che è parte della proposta complessiva della Commissione.

Un ruolo centrale per la realizzazione del nuovo impianto regolamentare è assegnato all'Autorità Bancaria Europea (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.

La proposta della Commissione sulla definizione di capitale richiede 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 esplicitasse in modo più 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.

La proposta della Commissione prevede poi che i nuovi requisiti di liquidità vengano introdotti solo dopo una fase di monitoraggio da parte dell'EBA, che dovrà preparare un rapporto con suggerimenti per la corretta calibrazione delle misure. L'approccio si dimostra consapevole del rischio che una non corretta calibrazione 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 quindi per l'EBA un impegno particolarmente difficile, sul piano sia quantitativo sia qualitativo, specie per un'Autorità che ha da poco compiuto il primo anno di vita. Siamo comunque determinati a rispettare le scadenze per la predisposizione della normativa di nostra competenza, senza per questo rinunciare a seguire le nostre consuete procedure basate sul dialogo con tutte le parti potenzialmente 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.

3. I temi aperti

La proposta della Commissione rappresenta una coerente trasposizione dell'Accordo di Basilea e ne rispecchia fedelmente i contenuti. In alcuni casi, come per il trattamento delle partecipazioni in assicurazioni e delle quote di partecipazione in società cooperative, si discosta dagli standard internazionali per tenere conto delle specificità dell'assetto normativo europeo. In altri, deviazioni dal testo di Basilea sono dovute alla circostanza che il campo di applicazione della normativa europea include tutte le banche e le imprese di investimento, mentre in altri ordinamenti interessa solo le banche attive a livello internazionale. È dunque giustificata la particolare enfasi assegnata dalle regole europee al principio di proporzionalità e l'attenzione posta su alcuni specifici aspetti, quali l'impatto della nuova normativa sul finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI).

Su questo punto in particolare 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.

Rimangono alcuni aspetti aperti: il trattamento delle banche di rilevanza sistemica (SIFIs), l'intermediazione finanziaria e bancaria al di fuori del settore regolamentato (shadow banking), l'applicazione uniforme dell'Accordo di Basilea 3 su scala globale.

I requisiti patrimoniali aggiuntivi richiesti per le SIFIs dal G20 nel novembre scorso saranno introdotti tramite un'apposita iniziativa legislativa da parte dell'Unione europea. Queste misure inoltre saranno accompagnate da un rafforzamento dell'apparato di prevenzione e gestione delle crisi bancarie, che verrà proposto dalla Commissione europea in linea con le raccomandazioni del FSB.

Un altro punto cruciale è affrontare il rischio che il più rigoroso quadro regolamentare per le banche comporti il trasferimento delle attività finanziarie al di fuori del sistema bancario e del perimetro della regolamentazione. Il problema è all'attenzione del Financial Stability Board. Da un lato occorre assicurare che la vigilanza verifichi e ponga adeguati presidi per i rischi di controparte che lo shadow banking sector pone per le banche. Dall'altro occorre ampliare il perimetro della regolamentazione, al fine di evitare che i soggetti finanziari che operano nell'ombra possano contribuire a generare rischi di natura sistemica.

Infine, sul fronte del recepimento di Basilea 3 a livello globale, la Commissione, pur sottolineando che l'Unione ha comunque interesse di per sé a rafforzare la stabilità del proprio sistema bancario, ha in più occasioni rappresentato la ferma volontà di monitorare l'effettiva attuazione da parte degli altri principali paesi e prevenire il rischio di arbitraggi regolamentari a scapito delle imprese bancarie europee.

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 si contano sulle dita di una mano 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 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, che avrebbe influenzato negativamente il finanziamento dell'economia. 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 market-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 avviare il superamento.

Un ultimo punto riguarda il rischio di deleveraging. Si tratta, come ho già detto, di un processo che ha avuto origine ben prima che l'EBA avviasse la discussione sulla ricapitalizzazione e strettamente legato alle difficoltà incontrate dalle banche nel reperire sul mercato finanziamenti a costi ragionevoli. Il nostro impegno è quello di evitare che l'esercizio di ricapitalizzazione sia causa di un ulteriore impulso alla contrazione del credito. A tal fine, 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.

L'industria bancaria ha anche sostenuto la necessità di ritardare, o addirittura ritirare, le richieste di ricapitalizzazione. L'argomento è che, in questa fase, le banche avrebbero grande difficoltà a ricorrere con successo al mercato privato. Credo che sarebbe sbagliato assecondare queste richieste. In questo momento le banche hanno bisogno di più liquidità e di più capitale, per potere garantire il sostegno dell'economia. La BCE sta lavorando sul fronte della liquidità. Alle autorità di vigilanza spetta il compito di intervenire sul capitale. Lo scenario in cui la ricapitalizzazione è rimandata sarebbe, a mio modo di vedere, particolarmente negativo. Se la ricapitalizzazione venisse cancellata, non sparirebbero i problemi delle banche, che erano emersi ben prima che l'EBA annunciasse le proprie misure. Gli investitori continuerebbero a percepire le banche come deboli e maggiore incertezza circonderebbe il sistema bancario europeo. I problemi sul lato della raccolta, che dipendono anche dai livelli di capitale considerati inadeguati rispetto ai rischi, resterebbero inalterati. La conseguenza sarebbe un deleveraging ancora più forte di quello che si è già manifestato finora. È quindi essenziale procedere alla ricapitalizzazione, preferibilmente con collocamenti privati. I Governi si sono peraltro impegnati ad offrire il proprio sostegno finanziario alle banche che non dovessero essere in grado di accedere ai capitali privati, eventualmente ricorrendo all'EFSF.

5. Conclusioni

La prima fase della crisi, scatenata dalle perdite generate dalla finanza strutturata, ha portato a una riforma radicale della regolamentazione bancaria: le banche dovranno operare stabilmente con livelli di capitale – di qualità elevata – significativamente più elevati che in passato; dovranno avere buffer di attività liquide sufficienti a sopravvivere senza aiuti in situazioni di stress e non potranno più finanziare senza limite attività illiquide a lungo termine con fonti di raccolta volatili e a breve termine; i requisiti per le attività sul mercato dei capitali sono stati ricalibrati per meglio catturare i rischi; le banche con rilevanza sistemica dovranno rispettare requisiti ancora più stringenti e dovranno operare in modo da rendere possibile una loro uscita dal mercato in situazione di crisi, senza la necessità di interventi a carico delle finanze pubbliche. È importante che prima di portare a termine la definizione di tutte le nuove regole siano condotte analisi approfondite per evitare effetti indesiderati di requisiti più rigorosi. Al tempo stesso, bisogna evitare che i tempi lunghi per l'implementazione della riforma portino a un annacquamento delle regole e a nuove divergenze nell'applicazione a livello nazionale.

Dobbiamo evitare che in futuro la leva regolamentare possa ancora essere usata come strumento per attrarre business sulle piazze finanziarie nazionali o per favorire campioni nazionali. L'impegno dell'EBA per assicurare un'attuazione rigorosa e uniforme della riforma nel Mercato unico sarà massimo.

La seconda fase della crisi, legata al debito sovrano, richiede altrettanto rigore nella risposta delle politiche pubbliche. È essenziale che le banche possano accedere a liquidità illimitata, anche su scadenze di medio e lungo termine, a prezzi contenuti: con il blocco dei mercati della raccolta bancaria all'ingrosso le banche stavano infatti perdendo la capacità di finanziare l'economia. Al tempo stesso, bisogna chiedere alle banche di rafforzare la propria posizione patrimoniale, per fare fronte al rischio sistemico generato dalla crisi del debito sovrano, rassicurare investitori e depositanti della loro solidità ed evitare un processo di deleveraging disordinato. Siamo consapevoli che sarà un passaggio difficile, che potrà incidere sugli assetti di controllo delle banche e in alcuni casi anche richiedere interventi di sostegno pubblico. Ma è necessario dare una risposta chiara e ferma alle incertezze attuali. Questa strada è senz'altro preferibile a soluzioni più timide e meno tempestive, che con ogni probabilità prolungherebbero la crisi e ne aumenterebbero il costo finale.