

VI COMMISSIONE – FINANZE

CAMERA DEI DEPUTATI

Lo stato del sistema bancario italiano e le prospettive per l'attività normativa

Audizione di Andrea Enria

Capo del Servizio Normativa e politiche di vigilanza

Banca d'Italia

Camera dei Deputati, 17 novembre 2010

La scorsa settimana i Leaders del G20 hanno approvato a Seul le proposte del Financial Stability Board (FSB) per riformare le regole sulla finanza a livello globale. È un grande risultato: vengono rivisti in profondità e armonizzati punti fondamentali della regolamentazione prudenziale, con un accordo veramente globale, che vede il coinvolgimento anche dei paesi emergenti. Per molti anni su alcuni temi – ad esempio, la definizione del capitale – i paesi più industrializzati non erano riusciti a raggiungere un accordo; per lungo tempo la concorrenza regolamentare aveva potuto esercitare una pressione al ribasso sulle norme prudenziali, gettando i semi della crisi finanziaria che si è poi materializzata negli ultimi anni.

La riforma della regolamentazione bancaria richiederà nei prossimi anni un notevole sforzo ai legislatori e alle autorità di vigilanza di tutti i paesi. Il lavoro è già in uno stadio avanzato, a livello comunitario e in Italia. Per assicurare il rispetto del calendario concordato dal G20 dovremo rispettare scadenze molto stringenti.

In queste mie considerazioni descriverò la situazione attuale del sistema bancario italiano (§ 1); discuterò quindi dell'impatto della riforma dei requisiti patrimoniali (Basilea 3) (§ 2), per poi soffermarmi sul lavoro normativo che ci aspetta nel corso del prossimo anno (§ 3). Sarà l'occasione per presentarvi le linee principali del programma di lavoro normativo per il 2011 che la Banca d'Italia si è impegnata a preparare e pubblicare ai sensi dell'art. 23 della legge sul risparmio.

1. La situazione del sistema bancario italiano

Rischio sovrano e valutazioni dei mercati finanziari. I timori sulle condizioni di finanza pubblica di alcuni paesi dell'area dell'euro rappresentano nell'attuale fase congiunturale un potenziale fattore di vulnerabilità per il sistema bancario europeo. I mercati continuano a risentire di queste tensioni. In alcuni paesi l'aumento dei premi al rischio sulle emissioni sovrane – approssimati dagli spread sui credit default swap (CDS) – si è trasmesso anche al settore finanziario.

In Italia i premi sui CDS delle banche sono mediamente inferiori a quelli sui titoli sovrani. Tuttavia, anche nel nostro paese, dalla fase di intensificazione del rischio sovrano (aprile) a oggi il premio sui CDS delle tre principali banche italiane è aumentato, in media, di 83 punti base (78 punti base per i CDS sovrani). Nello stesso periodo le quotazioni azionarie delle principali banche italiane hanno perso, in media, più del 20 per cento.

La raccolta bancaria e il rischio di liquidità. L'aumento del rischio sovrano si è riflesso sui mercati della raccolta, incluso quello interbancario, generando pressioni al rialzo sul costo della

provvista bancaria. Il mercato primario delle emissioni obbligazionarie delle banche è rimasto sostanzialmente inattivo sino ad agosto. Sul mercato interbancario si è registrato un brusco accorciamento delle scadenze e la liquidità di alcuni comparti si è rarefatta. Le banche hanno dovuto rivedere le strategie di provvista. Ciononostante, la posizione di liquidità a breve termine dei principali gruppi bancari italiani, anche grazie all'azione di forte stimolo e costante monitoraggio esercitata dalla Banca d'Italia, è rimasta sostanzialmente equilibrata, anche nelle fasi di maggiore tensione.

La gestione della liquidità da parte delle banche italiane risentirà, come in altri sistemi bancari, delle necessità di rifinanziamento delle passività in scadenza, in una fase in cui sarà rilevante il ricorso al mercato da parte degli emittenti sovrani e di quelli privati. I primi cinque gruppi bancari dovranno fronteggiare entro il 2011 scadenze obbligazionarie che, in media, ammontano al 26 per cento del complesso delle passività, una quota analoga a quella dei principali intermediari europei.

Sarà, inoltre, necessario adeguare le politiche di raccolta anche alla luce del progressivo rientro verso le normali forme di offerta della liquidità da parte dell'Eurosistema (*exit strategy*) e, in prospettiva, dell'entrata in vigore delle nuove norme sulla liquidità proposte dal Comitato di Basilea.

Il rischio di credito. Nella fase attuale di debole ripresa dell'economia e prospettive congiunturali incerte la qualità del credito continua a rappresentare il più importante fattore di rischio per il sistema bancario italiano. Sebbene con una dinamica che mostra segnali di una possibile stabilizzazione, il deterioramento della qualità dei prestiti, infatti, prosegue. Nel secondo trimestre del 2010 il tasso annuo di ingresso in sofferenza è risultato dell'1,7 per cento, circa il doppio di quello medio registrato nel 2007. Alla stessa data la consistenza dei prestiti deteriorati (sofferenze, incagli, crediti ristrutturati e *past-due*) aveva raggiunto, in media, il 10 per cento del totale dei crediti per i maggiori gruppi bancari.

Le esposizioni nei confronti dei paesi dell'Europa centro orientale costituiscono un ulteriore, potenziale fattore di rischio per gli intermediari più esposti verso quelle economie. Sebbene si sia registrato un miglioramento delle prospettive macroeconomiche di quell'area, rimangono per alcuni paesi rilevanti elementi di vulnerabilità, soprattutto in presenza di squilibri di finanza pubblica. A giugno di quest'anno le esposizioni complessive delle banche italiane verso i paesi dell'area erano pari a 163 miliardi di euro ed erano dirette per l'85 per cento verso paesi con rischio sovrano contenuto (approssimato da un premio sui CDS sovrani inferiore a 300 punti base in media da inizio anno).

Il rischio di mercato. Per le banche più attive sui mercati finanziari il rischio di mercato, dopo la riduzione fatta registrare nel 2009, è tornato a crescere quest'anno, soprattutto a partire dal secondo trimestre, per effetto dell'aumento della volatilità sui mercati connessa con l'incremento del rischio sovrano in Europa. Nel complesso, comunque, tale rischio è rimasto su livelli significativamente inferiori a quelli osservati nel periodo immediatamente successivo al dissesto di *Lehman Brothers*.

Le banche italiane mostrano un'operatività in conto proprio nell'area finanza (cosiddetto *proprietary trading*) relativamente contenuta nel raffronto internazionale; la stanno inoltre ridimensionando concentrandosi, piuttosto, sulle attività volte a soddisfare la domanda di servizi di negoziazione espressa dalla clientela. Si va riducendo anche l'entità dei portafogli di prodotti di credito strutturati più complessi, man mano che i titoli giungono a scadenza.

La redditività. La capacità delle banche italiane di generare adeguati flussi di reddito rimane, in questa fase congiunturale, sotto pressione. Nel primo semestre di quest'anno il ROE medio delle prime cinque banche italiane è sceso al 4,0 per cento, un punto in meno rispetto allo stesso periodo del 2009. Diverse grandi banche europee, invece, hanno migliorato la redditività.

L'andamento divergente è riconducibile principalmente a un margine d'interesse in ripresa per le banche europee e ancora in flessione per quelle italiane. Gli intermediari italiani, caratterizzati generalmente da un modello di business tradizionale, in presenza di una riduzione dei volumi intermediati e dei tassi d'interesse hanno infatti registrato una flessione dei ricavi connessi con la tradizionale attività di intermediazione. Sugli utili delle banche italiane continuano inoltre a gravare significative perdite su crediti; pur in flessione rispetto a un anno prima, nel primo semestre di quest'anno esse hanno comunque assorbito oltre metà del risultato di gestione.

L'adeguatezza patrimoniale. Le banche italiane stanno continuando ad accrescere la propria dotazione patrimoniale, soprattutto con riferimento alle componenti di migliore qualità.

Sulla base delle relazioni semestrali e delle informative al mercato, alla fine di giugno 2010 il *total capital ratio* dei cinque maggiori gruppi aveva raggiunto in media il 12,2 per cento (0,4 punti percentuali in più rispetto alla fine del 2009); il *tier 1 ratio* e il *core tier 1 ratio* erano pari, rispettivamente, all'8,8 e al 7,7 per cento (in aumento di 0,5 punti percentuali rispetto al 2009). Il ricorso al mercato, la patrimonializzazione degli utili, il perfezionamento di cessioni di attività non strategiche, nonché azioni di *capital management* hanno contribuito al rafforzamento della dotazione patrimoniale complessiva.

Ciononostante, nel confronto internazionale i coefficienti patrimoniali delle grandi banche italiane continuano a rimanere mediamente più bassi, anche in ragione delle ingenti operazioni di

ricapitalizzazione pubblica effettuate in altri paesi dopo lo scoppio della crisi finanziaria. A giugno 2010 il *tier 1 ratio* di un campione di 12 grandi banche europee era pari in media all'11,6 per cento. Le grandi banche italiane, peraltro, operano con un grado di leva finanziaria (misurata in base al rapporto tra attivo di bilancio e patrimonio di base) che appare contenuto (22 contro 27 per le banche europee).

La solidità dei maggiori intermediari italiani è stata confermata dai risultati delle prove di stress per le banche europee pubblicati lo scorso 23 luglio. Le banche italiane avrebbero risorse patrimoniali sufficienti per assorbire le perdite derivanti da un significativo deterioramento macroeconomico e da un aumento del rischio sovrano.

Su un orizzonte di medio periodo, la situazione patrimoniale delle banche italiane è destinata a risentire dell'andamento della redditività, il cui rafforzamento dipenderà in modo sostanziale dalla capacità di incidere sui costi.

2. Gli effetti della riforma dell'Accordo di Basilea

Un'esigenza di rafforzamento del capitale delle maggiori banche italiane discenderà inoltre dalla riforma delle regole di Basilea. I requisiti patrimoniali sono resi più severi in due modi: (i) con una ricomposizione verso gli strumenti di qualità più elevata (il cosiddetto *common equity*, cioè capitale azionario e riserve di utili): il requisito complessivo minimo rimane 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* (oggi il requisito implicito è al 2 per cento); (ii) con la richiesta di mantenere un buffer di capitale aggiuntivo sopra il minimo, pari al 2,5 per cento della attività ponderate per il rischio, che potrebbe anche aumentare nelle fasi di surriscaldamento del ciclo del credito.

Le nuove regole entreranno in vigore con molta gradualità, per evitare che contrastino con la ripresa economica: è previsto che la riforma sia a regime nel 2018, e alcuni strumenti patrimoniali non in linea con i nuovi criteri continueranno a essere computabili seppure in modo decrescente per dieci anni.

Si discute molto dell'impatto della riforma, con posizioni a volte contrastanti. Il Comitato di Basilea contribuirà a fare chiarezza con la pubblicazione di un rapporto che analizza l'impatto dei nuovi requisiti sui dati di un campione di banche a fine 2009 e con le versioni finali delle sue stime sugli effetti macroeconomici della riforma. In attesa di poter discutere sulla base di una robusta evidenza empirica si può comunque cercare di analizzare le principali critiche sollevate sulla riforma.

Scarso rigore? La prima critica è quella che le autorità avrebbero ceduto alle pressioni dell'industria, non inasprendo a sufficienza i requisiti patrimoniali e concedendo tempi eccessivamente lunghi per l'aggiustamento. Le banche avrebbero già livelli di capitale vicini se non superiori ai nuovi minimi e potrebbero facilmente mettersi in regola senza raccogliere fondi freschi sul mercato. Questo argomento non tiene conto del fatto che Basilea 3 impone requisiti molto più stringenti sulla qualità del capitale: un *core Tier 1 ratio* calcolato secondo le regole attuali corrisponderà a un *common equity ratio* assai inferiore secondo Basilea 3. Inoltre, le banche a rilevanza sistemica dovranno avere una capacità di assorbire le perdite rafforzata, per ridurre ulteriormente la probabilità che si debba ricorrere ancora in futuro a salvataggi pubblici. Il percorso di aggiustamento sarà impegnativo, soprattutto per le banche di maggiore dimensione.

Un ostacolo al finanziamento dell'economia e delle piccole e medie imprese? L'altro argomento, opposto al precedente, è che la riforma sia troppo rigorosa e rischi di avere un impatto negativo assai rilevante sulla crescita, l'occupazione e il finanziamento delle PMI. La recente audizione di Anna Maria Tarantola presso la Commissione Attività Produttive del Senato ha fornito un'analisi molto puntuale degli effetti del nuovo Accordo sull'economia e sul finanziamento delle imprese. Le analisi condotte a Basilea indicano che un innalzamento di un punto percentuale del *ratio* patrimoniale delle banche porterebbe nei quattro anni successivi a un tasso di crescita annuo del PIL delle principali economie mondiali inferiore a quello che si sarebbe realizzato in assenza della riforma per un valore compreso tra lo 0,08 e lo 0,12 per cento. Queste conclusioni sono confermate per il nostro paese dalle stime condotte dalla Banca d'Italia. Se si considerano le ricadute negative delle crisi finanziarie sull'economia reale (in Italia, nonostante non si siano verificate crisi di grandi intermediari, nel biennio 2008-2009 il PIL è caduto di oltre il 6 per cento) i benefici della riforma in termini di riduzione della probabilità di crisi sistemiche supererebbero ampiamente i costi. È difficile valutare se potranno esserci effetti differenziati su diversi comparti dell'economia. In principio, l'impatto della riforma potrebbe pesare di più sulle PMI, che hanno una struttura finanziaria più fragile e dipendono maggiormente dal credito bancario. Ma la riforma conferma i meccanismi di Basilea 2 per contenere l'assorbimento patrimoniale dei crediti alle PMI. Inoltre, una quota significativa del credito alle PMI fa capo a banche di dimensione media e piccola, che mostrano livelli di patrimonializzazione elevati, già in linea nella maggior parte dei casi con i nuovi requisiti.

Una penalizzazione del modello di banca tradizionale? Si è anche argomentato che il modello di business tradizionale, vicino all'economia reale, incentrato sul finanziamento di imprese e famiglie, sarebbe penalizzato dalla riforma. È senz'altro vero che anche le banche tradizionali dovranno rafforzare i loro livelli di capitale. Questo è corretto, anche alla luce del fatto

che all'origine della crisi è stata l'eccessiva estensione del credito e il *mispricing* del rischio, soprattutto nel comparto immobiliare di alcuni paesi. Tuttavia, l'inasprimento dei requisiti è particolarmente duro per le attività di negoziazione in titoli e in derivati: il requisito sui rischi di mercato viene innalzato del 300-400 per cento; la revisione delle regole sul rischio di controparte comporterà un aumento significativo delle attività ponderate per il rischio; l'introduzione di un requisito sull'indebitamento complessivo (*leverage ratio*), che include anche gli attivi fuori bilancio, morderà particolarmente per le banche di investimento, che tradizionalmente operano con una leva più alta; anche le nuove regole sul rischio di liquidità sono più onerose per i modelli di business incentrati sulla finanza.

Le banche italiane non escono penalizzate dalla riforma. Certo, esse partivano già prima della crisi da livelli di patrimonializzazione più contenuti nel raffronto internazionale. Ma il loro patrimonio è di qualità mediamente elevata, grazie anche ai criteri più restrittivi imposti dalla Banca d'Italia. L'impatto più significativo della riforma viene dalla deduzione delle attività per imposte anticipate, generate dai limiti molto restrittivi imposti dalla nostra disciplina fiscale sulle svalutazioni e le perdite su crediti. Come ha detto il Governatore alla Giornata del Risparmio, sarà necessario lavorare a soluzioni normative nazionali coerenti con le regole di Basilea, che consentano di trovare una soluzione a questo problema.

3. Prospettive per l'attività di regolamentazione finanziaria in Italia

La riforma dell'Accordo di Basilea, già di per sé molto impegnativa, si sovrapporrà ad altre iniziative di ammodernamento della normativa europea e nazionale. Per quanto riguarda la Banca d'Italia, questo forte impegno di adeguamento del quadro regolamentare cade in un momento in cui stiamo profondamente innovando le metodologie per la produzione normativa, in linea con i criteri previsti dalla legge sul risparmio del 2005.

a) Questioni di metodo

Nelle prossime settimane pubblicheremo il programma dei lavori normativi della Banca d'Italia per il 2011. È un'innovazione metodologica in preparazione da tempo, ora prevista dal nostro regolamento dello scorso marzo sull'adozione degli atti normativi.

Abbiamo individuato gli obiettivi strategici da perseguire nel medio periodo e le aree in cui è necessario intervenire in via prioritaria, anche in considerazione dei principali fattori di rischio per la stabilità del sistema finanziario. L'ordine delle priorità è in larga misura dettato dalle scadenze previste dalla legge e dal diritto comunitario. Il programma sarà oggetto di consultazione

pubblica, al fine di acquisire il punto di vista degli operatori e degli utilizzatori di servizi finanziari sulle priorità che abbiamo individuato e sul calendario dei lavori di produzione regolamentare.

Il programma risponde a una logica di vigilanza *risk-based* e presenta vantaggi anche sotto il profilo organizzativo e di verifica dell'azione. La Banca d'Italia potrà ottimizzare i processi di produzione normativa e dovrà dare pubblicamente conto di cambiamenti nelle priorità e nella tempistica dei progetti che si rendessero necessari nel caso, non improbabile, che nel corso dell'anno vi siano nuove iniziative legislative nazionali o europee o emergenze dettate dall'evoluzione dei mercati. Gli operatori potranno pianificare in anticipo la partecipazione ai processi di consultazione e successivamente l'adeguamento alle innovazioni normative.

Il dialogo con tutte le categorie di soggetti interessati – intermediari, altri operatori del mercato finanziario, consumatori di servizi finanziari, imprese – costituisce un elemento centrale dell'attività di produzione normativa della Banca d'Italia.

Già da tempo svolgiamo consultazioni pubbliche sui testi regolamentari, accompagnate da un dialogo aperto con le associazioni rappresentative di tutti le parti interessate. Avvalendoci di una facoltà prevista dal nostro regolamento sull'adozione degli atti normativi, prossimamente costituiremo alcuni *panel* consultivi, ai quali inviteremo rappresentanti del mercato – sia dell'offerta sia della domanda di servizi finanziari. I *panel* sono tavoli tematici di confronto a carattere permanente; ci agevoleranno nell'intercettare tempestivamente le esigenze di intervento e nell'elaborare proposte normative con una conoscenza più piena delle pratiche di mercato su cui le regole andranno a incidere.

L'analisi di impatto della regolamentazione è diventata un'altra componente essenziale del metodo di produzione normativa: consente di verificare l'esigenza di un intervento regolamentare e di valutare costi e benefici delle diverse opzioni, per le varie categorie di portatori di interessi. I risultati dell'analisi di impatto fanno parte dei testi sottoposti a consultazione e contribuiscono a rendere più trasparenti le ragioni alla base delle scelte normative.

L'applicazione di questi canoni nell'attività di produzione normativa presenta enormi vantaggi: aumenta la qualità e l'efficacia degli interventi, soddisfa esigenze di dialettica e di trasparenza delle decisioni, dà maggiore autorevolezza a posizioni che possiamo portare ai tavoli europei e internazionali dove si decidono ormai la maggior parte delle regole in materia finanziaria. Tutto questo ha però un costo in termini di risorse da impiegare nei processi normativi e, soprattutto, richiede tempo.

La nostra attività si inserisce inoltre in un processo di produzione normativa molto articolato. Gli interventi regolamentari prendono spesso avvio da direttive comunitarie e ciò comporta

l'intervento di un gran numero di istituzioni con le quali la Banca d'Italia interagisce: la Commissione europea al momento dell'elaborazione della proposta; il Consiglio e il Parlamento europeo per l'approvazione della direttiva; la Commissione e il Comitato europeo dei supervisori bancari (CEBS) per la messa a punto di misure applicative; il Parlamento e il Governo nazionali per la parte legislativa del recepimento; il Ministro dell'economia e delle finanze e il CICR per l'adozione dei regolamenti; le altre autorità di controllo (Consob, Isvap, Covip) per i pareri o le intese previste dalla legge a fini di coordinamento.

Queste forme di interazione devono avvenire entro i termini, spesso brevissimi, stabiliti dal legislatore comunitario e, talvolta, nazionale. L'opera di programmazione che stiamo portando avanti per razionalizzare l'organizzazione dei lavori riuscirà solo in parte a conseguire i propri obiettivi se non sarà accompagnata da forme efficienti di coordinamento con le altre istituzioni. Abbiamo avviato un confronto con il Ministero dell'economia e delle finanze, il nostro referente naturale all'interno del Governo, per individuare modalità di condivisione del calendario. Penso che, ai medesimi fini, sia importante un dialogo permanente e strutturato anche con le Commissioni parlamentari.

b) I principali filoni di lavoro nel programma per il 2011

i) Irrobustimento e razionalizzazione del quadro dei controlli, su banche, imprese di investimento e fondi comuni

Tra la fine del 2010 e la prima metà del 2011 devono essere attuati in Italia due importanti provvedimenti comunitari: le direttive CRD 3 e UCITS 4.

La CRD 3, approvata ma non ancora pubblicata, riguarda i sistemi di remunerazione in banche e SIM, l'introduzione di un regime prudenziale più rigoroso per la detenzione di titoli frutto di cartolarizzazione, regole rafforzate per i requisiti patrimoniali a fronte dei rischi di mercato assunti dalle banche. L'attuazione di buona parte della direttiva potrà avvenire attraverso disposizioni della Banca d'Italia sulla base del quadro normativo esistente. Sarà così possibile rispettare, in larga misura, il termine del 1° gennaio 2011 previsto per il recepimento delle regole sulle remunerazioni. La trasposizione completa richiederà anche misure legislative che rendano esplicito il rilievo che i profili del governo societario e delle remunerazioni assumono nella regolamentazione di vigilanza, consentendo alle autorità di controllo di intervenire direttamente sui sistemi di remunerazione e incentivazione e, nei casi previsti dalla direttiva, imporre limiti.

Il recepimento della CRD 3 potrebbe costituire l'occasione per attribuire alla Banca d'Italia il potere di rimuovere singoli componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche, come richiesto dal Fondo Monetario Internazionale e dal *Financial Stability Board*.

La UCITS 4 interviene nel comparto del risparmio gestito, per favorire l'integrazione del mercato europeo e il consolidamento del settore: introduce il passaporto europeo per le società di gestione, prevede regole armonizzate per le fusioni, rafforza i meccanismi di cooperazione di vigilanza. La delega legislativa per il recepimento – da completare entro il 1° luglio 2011 – è prevista nel disegno di legge comunitaria 2010, che è all'esame del Parlamento.

Un grosso impegno nel corso del 2011 deriverà dai lavori per attuare la riforma di Basilea 3 e completare il programma del FSB sulle istituzioni sistemicamente rilevanti (*systemically important financial institutions* - SIFIs) e sulla gestione e risoluzione delle crisi bancarie.

Il FSB ha appena pubblicato un rapporto con raccomandazioni sulle SIFIs e un calendario di lavori per il 2011. L'obiettivo è quello di ridurre la probabilità che queste istituzioni entrino in crisi e rendere possibile la loro uscita dal mercato senza sostegno pubblico, qualora una crisi si verifici. Su queste istituzioni dovrà essere esercitata una vigilanza rafforzata; le SIFIs dovranno avere capacità aggiuntiva di assorbire le perdite, cioè maggiore capitale o strumenti che consentano di assorbire le perdite; le autorità dovranno poi assicurarsi che siano state prese tutte le misure per assicurare una ristrutturazione e una liquidazione ordinate delle attività delle SIFIs in caso di crisi, cosa particolarmente complicata per gruppi *cross-border*.

La Commissione europea ha già iniziato a lavorare su un quadro normativo per la gestione e la risoluzione delle crisi. Sono previste forme di intervento graduale, ordinato e flessibile, non dissimili da quelle presenti nella legislazione italiana. L'impatto sul nostro ordinamento della futura regolamentazione dovrebbe essere dunque limitato a un aspetto rilevante, già introdotto nella nuova legislazione degli Stati Uniti e del Canada: la possibilità per le autorità di istituire veicoli (*bridge banks*) ai quali trasferire le attività a cui deve essere assicurata continuità operativa o di creare società alle quali trasferire le attività deteriorate (*bad banks*). È in discussione anche la possibilità di richiedere alle banche di emettere strumenti di debito con clausole di conversione o di abbattimento del valore nominale (*write down*) in caso di perdite che pongano la banca in una situazione prossima all'insolvenza.

La Commissione intende, infine, estendere le materie in cui la nuova Autorità bancaria europea (EBA), che inizierà a operare a gennaio 2011, può emanare standard vincolanti e favorire così l'armonizzazione della regolamentazione prudenziale (*single rulebook*). La Banca d'Italia sostiene questo processo, che dovrebbe comprendere quanto meno la disciplina del patrimonio e della liquidità delle banche.

ii) *La razionalizzazione dei controlli sugli intermediari non bancari e la tutela della clientela*

In luglio il Governo ha approvato il decreto legislativo n. 141, che dà attuazione alla nuova direttiva comunitaria sul credito ai consumatori, rafforza le disposizioni del Testo unico bancario sulla tutela dei clienti, riforma il regime giuridico di intermediari non bancari, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi.

Il provvedimento vuole assicurare che gli intermediari finanziari siano patrimonialmente solidi e dotati di professionalità adeguata, i canali distributivi diversificati e affidabili, le regole a tutela della clientela efficaci, il sistema di *enforcement* robusto. È un intervento normativo molto ampio e prevede un'entrata in vigore delle disposizioni differita e a geometria variabile. Questa complessità, anche temporale, si è inevitabilmente accompagnata a sviste redazionali, insoddisfacente coordinamento interno, problemi interpretativi sulle modalità di passaggio da un regime all'altro.

Gli aspetti più urgenti, emersi sin dalla fase di primissima applicazione, sono affrontati in uno schema di decreto legislativo all'attenzione del Parlamento per il parere (AC 287). L'intervento mira a chiarire che ciascuna delle quattro parti di cui si compone la riforma (attuazione della direttiva sul credito al consumo, trasparenza, riforma degli intermediari finanziari, disciplina di agenti e mediatori) entra a regime quando verrà emanata la relativa regolamentazione secondaria: si evitano così soluzioni di continuità tra la vecchia e la nuova disciplina. A questo principio sono previste alcune deroghe puntuali: ad esempio, valgono sin da subito le norme che limitano la riserva di attività finanziaria alla sola concessione di credito. Per la Banca d'Italia è essenziale che sia fatta chiarezza al più presto su questi punti, al fine di evitare che controversie sulla disciplina applicabile rendano più difficile l'adozione di interventi correttivi e la gestione di casi di patologia, purtroppo assai frequenti in questi comparti a seguito della crisi.

L'attuazione del decreto n. 141 richiederà l'emanazione di una serie di provvedimenti di attuazione, che spettano al CICR, al Ministro dell'economia e delle finanze e alla Banca d'Italia. La disciplina secondaria che dovrà essere messa a punto per prima riguarda il credito ai consumatori, considerato che il termine di recepimento della direttiva 2008/48/CE è scaduto nello scorso giugno: i provvedimenti del CICR e della Banca d'Italia dovranno essere approvati entro il 17 gennaio prossimo.

Le norme secondarie in materia di intermediari, agenti e mediatori dovranno essere messe a punto entro la fine dell'anno prossimo. È questo uno degli impegni più importanti del programma normativo per il 2011: servirà una calibrazione attenta, considerato che con il nuovo regime gli operatori – soprattutto quelli minori – potranno trovarsi a sostenere costi di adeguamento elevati e, nei casi limite, dovranno cambiare attività o strategia commerciale quando non anche uscire dal mercato.

Il decreto n. 141 include la trasparenza e la correttezza dei comportamenti tra gli obiettivi istituzionali della Banca d'Italia, mettendo in evidenza che la tutela della clientela rappresenta un valore in sé e non solo un mezzo per promuovere la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario.

Stiamo già lavorando da tempo in questa direzione. Nel corso del 2009 abbiamo rivisto l'intera disciplina secondaria sulla trasparenza, mutandone radicalmente l'impianto. Sul piano dei controlli, intendiamo concentrarci nel prossimo futuro sulle aree che sembrano più critiche alla luce della nostra attività di vigilanza, degli esposti della clientela e delle decisioni dell'Arbitro Bancario Finanziario: documentazione di trasparenza carente; modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali non consentite; ostacoli alla portabilità dei finanziamenti; insufficienti standard di sicurezza per carte di credito o di pagamento e per le operazioni di internet banking; scarsa correttezza nella vendita di polizze assicurative connesse al credito; mancato controllo delle reti esterne di distribuzione dei prodotti.

Rimane aperta, anche a seguito del decreto 141, la controversa questione della remunerazione che le banche richiedono sugli affidamenti e sugli scoperti, sulla quale il legislatore è intervenuto a più riprese nello scorso anno. Le innovazioni introdotte hanno contribuito ad avviare un salutare ripensamento della struttura delle commissioni da parte del mercato. Sono però rimaste incertezze interpretative e aspetti non disciplinati, che hanno lasciato alle banche ampi spazi di elusione.

La Banca d'Italia, nei limiti dei propri poteri, ha imposto incisivi obblighi di trasparenza e organizzativi per agevolare la comprensione delle clausole contrattuali e favorire la concorrenza attraverso la comparabilità delle offerte disponibili. La regolamentazione sulla trasparenza, però, può fare poco per rendere comprensibili e tra loro comparabili forme di remunerazione radicalmente diverse tra loro, molto complesse e intrinsecamente opache ancora consentite dalla legge..

Abbiamo già manifestato la nostra convinzione che sia necessario un nuovo intervento del legislatore. Vanno in questa direzione due proposte di legge all'attenzione di questa Camera, la n. 3328 dell'on.le Nasti e la n. 3551 degli on.li Fugatti e altri. Anche la Banca d'Italia ha elaborato una proposta di modifica, già trasmessa al Governo e da me illustrata nel corso di un'audizione tenuta nel marzo scorso davanti alla VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato. La nostra proposta prevede: il divieto di commissione di massimo scoperto; la possibilità di remunerare gli affidamenti esclusivamente con una commissione per la messa a disposizione dei fondi, onnicomprensiva e proporzionale; per gli scoperti di conto (anche in presenza di fido), una commissione espressa in misura fissa e in valore assoluto, per compensare le banche delle spese di

istruttoria veloce; la possibilità di estendere queste regole ad altri rapporti con analoghe caratteristiche (ad esempio le carte *revolving*).

Siamo ovviamente a disposizione delle Commissioni parlamentari per ogni forma di collaborazione ritenuta utile.

* * *

Solo pochi anni fa, dopo l'attuazione di Basilea 2 e del Piano d'Azione per i Servizi Finanziari a livello comunitario, si era diffusa la convinzione che fosse necessaria una pausa normativa, che ci fosse sia tra le autorità di regolazione sia nel mercato una difficoltà ad assorbire nuove regole. La crisi ha completamente cambiato lo scenario. I prossimi anni vedranno una produzione normativa intensa. La programmazione dell'attività e la trasparenza del processo saranno fondamentali per raggiungere i risultati ai quali mira la riforma approvata dal G20. Il programma dei lavori normativi della Banca d'Italia per il 2011 sarà finalizzato e pubblicato a breve; ci auguriamo possa essere la base di un dialogo rafforzato con questa Commissione.

Bisognerà anche seguire con attenzione quello che succederà sul mercato: è probabile che si aprirà una nuova fase di innovazione finanziaria, con nuovi prodotti e intermediari creati per minimizzare l'onere delle nuove norme e trasferire attività di intermediazione in aree non regolamentate o soggette a una vigilanza meno stringente. Sarà anche importante assicurare che le nuove regole siano effettivamente attuate in modo rigoroso in tutte le giurisdizioni, per evitare nuovi fenomeni di arbitraggio regolamentare. Il FSB e le nuove autorità di vigilanza europee dovranno assicurare un'attenta verifica dell'applicazione delle nuove regole.