

Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa
in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

“L'Industria bancaria verso gli anni 2020: rigenerazione manageriale”

Credito e Regolamentazione.
Un sistema finanziario stabile e orientato alla crescita.

Intervento del Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d'Italia

Carmelo Barbagallo

Perugia, 22 marzo 2014

La crisi continua a influenzare la dinamica dei prestiti. Il credito al settore privato è in flessione dalla fine del 2011. La contrazione si è intensificata nel corso del 2013 ed è risultata, in ragione d'anno, del 3,4 per cento nell'ultimo trimestre. Per le famiglie la riduzione è stata del 1,5 per cento, per le imprese del 4,9.

Il peggioramento del quadro macroeconomico si è inevitabilmente riflesso sulla qualità degli impieghi. I crediti deteriorati hanno raggiunto il 15 per cento dei prestiti, il triplo del dato ante crisi. Si intravedono segnali di un'inversione di tendenza, ma si tratta di segnali ancora deboli: nel terzo trimestre dello scorso anno il tasso d'ingresso in sofferenza è lievemente diminuito rispetto al trimestre precedente (dal 2,9 al 2,8 per cento, su base annua).

Per superare il guado della recessione, per approdare a un sistema finanziario stabile, efficiente, capace di rispondere ai bisogni dell'economia, è necessaria l'azione di tutti gli attori coinvolti: decisori politici, autorità di regolazione, intermediari.

L'impresa bancaria non esaurisce la propria funzione nella massimizzazione del valore per gli azionisti; ha una responsabilità più ampia nei confronti dei portatori di interessi con cui entra in relazione: risparmiatori, imprese, comunità locali e nazionali, autorità di regolazione e controllo. Ma è nel suo stesso interesse che l'impresa bancaria deve mostrarsi capace di assolvere la propria funzione in modo nuovo.

Per un sistema come il nostro, focalizzato sul *commercial banking* e sulla prossimità territoriale, il tradizionale ruolo di intermediazione del risparmio delle famiglie attraverso la selezione dei prenditori di credito meritevoli resta fondamentale. Ma il bagaglio di conoscenze accumulato sulla clientela sovvenuta va sfruttato anche in altre direzioni: per assisterla nel rafforzamento patrimoniale; per aiutarla a diversificare le fonti di finanziamento; per supportarla nella crescita

dimensionale; per consigliarla nell'individuare nuovi mercati di sbocco; per favorire l'innovazione di prodotto e di processo. Ne scaturirà un'impresa meno rischiosa, fonte di reddito equilibrato e stabile per le banche, con ricavi da servizi non lontani da quelli della gestione denaro.

In tale ambito, gli obblighi normativi cui le banche sono soggette non vanno intesi come mero limite esterno alla libertà d'impresa, ma come specificazioni di quel criterio generale di gestione prudente, oltre che sana, che dovrebbe costantemente guidare gli organi aziendali, incentivando modalità gestionali professionali e consapevoli.

Gli strumenti per superare la restrizione creditizia: cosa si è fatto; cosa si può ancora fare

Dall'inizio della recessione seguita alla crisi finanziaria del 2008-2009 diverse misure sono state prese dal legislatore italiano e dalle autorità di regolamentazione nazionali e internazionali per contrastare la restrizione creditizia. Altre potrebbero essere progettate. Senza pretesa di completezza, richiamerò alcune delle iniziative finora adottate e formulerò alcune proposte.

Le misure a favore del credito possono agire sui fattori di offerta o su quelli di domanda. Sull'offerta agiscono, tra gli altri, i sistemi pubblici di garanzia, opportuni per superare l'avversione al rischio; gli strumenti di finanza strutturata come le cartolarizzazioni e le forme di raccolta garantita, utili per alleviare i vincoli di capitale e liquidità; le operazioni volte a liberare i bilanci bancari da crediti deteriorati e a svincolare, così, risorse per nuovi finanziamenti. Dal lato della domanda, misure di carattere normativo consentono di favorire lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al circuito dell'intermediazione bancaria.

Prima di esaminare tali misure, va ricordato che la disponibilità di finanziamenti per l'economia italiana è condizionata anche da fattori strutturali che riguardano sia le imprese sia i mercati finanziari. La recessione ha accentuato le

debolezze insite in un modello economico dominato da imprese di piccola dimensione, scarsamente capitalizzate, dipendenti dal credito bancario. Le iniziative sul versante del credito bancario e dei canali di finanziamento alternativi vanno accompagnate da misure volte a incoraggiare crescita dimensionale e rafforzamento patrimoniale delle imprese e a favorire lo sviluppo di investitori istituzionali.

Potenziare i sistemi di garanzia

In una situazione di incertezza delle prospettive economiche e di tensione nelle politiche di offerta del credito, il potenziamento dei sistemi di garanzia pubblica è stato indicato come obiettivo prioritario dell'azione di governo. Attenuando i vincoli di capitale e le incertezze nella valutazione del rischio, le garanzie pubbliche possono in effetti svolgere un ruolo determinante in questa fase¹.

Per svolgere al meglio la sua funzione, il sistema delle garanzie pubbliche richiede l'attivazione di meccanismi che lo rendano efficace sul fronte sia dei criteri di accesso sia dei modi di funzionamento.

Quanto ai criteri di accesso, il “Decreto del Fare” di giugno scorso prevede interventi riformatori, attuati con i decreti pubblicati pochi giorni orsono, volti a facilitare la concessione di garanzie in favore di imprese con bilanci indeboliti dalla recessione.

In ordine ai modi di funzionamento, andrebbe resa operativa la “garanzia di portafoglio”, il cui quadro normativo è perfezionato già da qualche tempo. Attraverso le tecniche di *tranché cover*, forma particolare di cartolarizzazione

¹ Fra gli strumenti pubblici di sostegno del credito una posizione di rilievo ha assunto, negli anni seguiti alla crisi finanziaria, il Fondo centrale di garanzia per le PMI. Le garanzie rilasciate dal Fondo nel 2013 ammontano a euro 6,4 miliardi, in crescita di quasi il 60% rispetto al 2012, a fronte di crediti erogati da banche e altri intermediari per oltre 10 miliardi. Sono in forte incremento le garanzie in forma diretta rispetto alle controgaranzie: le prime sono cresciute dal 52,5 al 64 per cento del totale, a discapito delle seconde che si sono ridotte al 36 per cento.

sintetica, la garanzia di portafoglio potenzia i benefici prudenziali per le banche e i confidi e, con essi, l'incentivo alla concessione di finanziamenti alle PMI².

Accanto alle iniziative di miglioramento del Fondo centrale di garanzia, meritano di essere rammentate alcune proposte – avanzate da una parte del sistema bancario – finalizzate ad accrescere il volume dei finanziamenti bancari alle PMI. Esse si basano sulla creazione di un nuovo sistema di garanzia basato su principi di condivisione del rischio fra banche e soggetti pubblici, automaticità delle garanzie e trasferimento dei benefici alle imprese anche in termini di minor costo dei finanziamenti³.

Gli obiettivi di riduzione degli assorbimenti patrimoniali sono conseguibili se le tecniche di trasferimento del rischio utilizzate e la misura di ripartizione del rischio fra i vari soggetti sono conformi alla disciplina prudenziale, anche per quanto riguarda la natura dei soggetti garanti in ultima istanza.

Nell'ambito del sistema delle garanzie creditizie, una posizione particolare occupano i confidi. Formalmente intermediari privati, nel tempo il loro ruolo si è caratterizzato sempre più come quello di “canalizzatori” di risorse pubbliche, prevalentemente in posizione accessoria rispetto ai sistemi pubblici di garanzia. Questa evoluzione è anche il frutto di scelte di politica legislativa che collocano questa categoria di intermediari in una posizione peculiare, distinta da quella degli altri intermediari operanti con logiche puramente di mercato⁴.

² Lo schema operativo ripartisce il rischio fra i diversi soggetti coinvolti – banche, confidi e Fondo PMI – in modo che ciascuno sopporti una quota del rischio del portafoglio e sia incentivato a corrette pratiche di selezione e monitoraggio degli affidati. A parità di risorse impiegate dal Fondo, aumenta l'ammontare di crediti a PMI assistibili da garanzie.

³ Queste proposte si prestano a essere attuate in modo efficiente soprattutto da banche dotate di robusti sistemi interni di misurazione del rischio di credito. La loro praticabilità è ovviamente subordinata alla disponibilità di risorse finanziarie pubbliche adeguate ai volumi di garanzia che si intende sviluppare.

⁴ L'efficacia dei confidi come intermediari di garanzia si è indebolita da quando, di pari passo con la negativa evoluzione del rating sovrano, anche il fattore di ponderazione associato ai confidi vigilati - prescindendo da eventuali controgaranzie pubbliche - è aumentato al punto da annullare i benefici prudenziali per le banche e gli intermediari finanziatori.

La riforma del titolo V del TUB e le disposizioni attuative poste in consultazione dal Ministero dell'economia e dalla Banca d'Italia subordinano l'iscrizione dei confidi nel nuovo albo degli intermediari vigilati a requisiti dimensionali e organizzativi rafforzati rispetto a quelli finora previsti. È importante che il passaggio al nuovo regime di vigilanza sia accompagnato da un processo di consolidamento e rafforzamento patrimoniale, che può essere sostenuto da opportune scelte legislative. E' altresì opportuno che la destinazione di risorse pubbliche a sostegno dei confidi sappia differenziare adeguatamente i soggetti vigilati da quelli non vigilati; contributi pubblici sono stati conferiti ai confidi in forme tali da non eliminare vincoli di destinazione a specifici impieghi e obblighi di restituzione all'ente conferente che hanno reso i contributi non idonei a essere computati come patrimonio a fini di vigilanza.

È auspicabile che le scelte legislative siano coerenti con le linee di fondo della riforma e che gli strumenti utilizzati siano rispettosi del quadro normativo europeo, non lasciando dubbi sull'idoneità a formare il capitale regolamentare. In tal senso, la Legge di Stabilità 2014 ha, correttamente, introdotto un meccanismo di sostegno della crescita dimensionale e del rafforzamento patrimoniale dei confidi vigilati dalla Banca d'Italia, di quelli che realizzano fusioni finalizzate all'iscrizione nel nuovo albo degli intermediari nonché di quelli che si uniscono in "contratti di rete" ed erogano garanzie in misura complessivamente non inferiore alla soglia di 150 milioni, prevista per l'iscrizione nell'albo.

Nuova finanza per l'economia: cartolarizzazioni e strumenti di raccolta

L'erogazione di nuovo credito trarrebbe beneficio da un più ampio uso delle cartolarizzazioni, attraverso le quali gli intermediari possono attenuare i vincoli di capitale e liberare risorse per l'erogazione di nuovi prestiti e le imprese possono accedere al mercato dei capitali per via indiretta.

Il mercato delle cartolarizzazioni si è inaridito dopo la crisi dei mutui *subprime*, travolto dalla sfiducia di regolatori e investitori. La reazione,

comprensibile alla luce degli abusi che dello strumento sono stati fatti, ha finito per porre in secondo piano quanto di buono può esserci nelle cartolarizzazioni. In una situazione di fallimento del mercato, è fondamentale far ripartire l'innovazione finanziaria "buona", orientata a migliorare la gestione dei rischi e a soddisfare reali esigenze dell'economia, tenendo alta la guardia su quella "cattiva", tesa a sottovalutare i rischi e ad aggirare le regole.

Il riavvio delle cartolarizzazioni potrà essere favorito dalle misure del decreto "Destinazione Italia" volte a rendere più robusto il regime normativo a tutela degli investitori e a semplificare gli adempimenti necessari alla realizzazione delle operazioni⁵.

Si assiste recentemente a una certa ripresa d'interesse anche per operazioni di cartolarizzazione di crediti bancari rese possibili dall'intervento, in qualità di *sponsor* o investitori, di organismi multilaterali come la Banca e il Fondo europeo per gli investimenti, la Cassa depositi e prestiti, il Fondo centrale di garanzia per le PMI, da soli o a fianco di investitori privati. In questo contesto, assumono rilievo le strutture di cartolarizzazione "sintetiche", in cui il trasferimento del rischio creditizio dalla banca originante all'investitore è realizzato attraverso garanzie reali o finanziarie su portafogli di prestiti anziché mediante la cessione dei crediti a una società veicolo. Questo tipo di strutture si presta a ottimizzare l'impiego di capitale a fronte di portafogli di crediti non già esistenti ma ancora da erogare, risultando particolarmente utile al fine di incentivare la ripresa dei finanziamenti all'economia.

⁵ Il decreto Destinazione Italia interviene sul regime della cartolarizzazione dei crediti per: (i) chiarire che i titoli di cartolarizzazione possono essere sottoscritti anche da un unico investitore, purché si tratti di un investitore qualificato; (ii) semplificare alcuni adempimenti, in particolare estendendo alle cessioni di crediti a società veicolo il regime di cessione dei crediti in blocco previsto dall'art. 58 TUB e quello delle cessioni di crediti previsto dalla legge sul factoring (legge n. 52 del 1991); (iii) rendere più robusto il regime della "bankruptcy remoteness" delle operazioni, in particolare attraverso la segregazione dei flussi finanziari delle attività cartolarizzate in appositi conti presso i servicers e i depositari. Nel caso di cartolarizzazioni effettuate mediante cessione dei crediti a fondi comuni di investimento, la società di gestione del risparmio che gestisce il fondo può svolgere altresì le funzioni di servicer dei crediti e trovano applicazione le disposizioni della legge 130/1999 che, in deroga alla legge fallimentare, assicurano l'irrevocabilità delle cessioni e dei pagamenti funzionali alla cartolarizzazione.

È condizione imprescindibile che, in tutti i casi, le strutture delle operazioni siano semplici e trasparenti e che il processo di valutazione del merito di credito dei debitori avvenga secondo criteri corretti. La vigilanza non scoraggia le cartolarizzazioni, anzi ne riconosce il ruolo nel favorire la ripresa del mercato del credito; ma presta attenzione a che i benefici patrimoniali conseguenti alla riduzione delle attività ponderate siano a fronte di un effettivo e definitivo trasferimento del rischio di credito dalle banche a terze parti.

L'incertezza sui tempi e i contenuti delle iniziative di revisione regolamentare in corso a livello internazionale costituisce, a giudizio degli operatori, uno degli ostacoli alla ripresa di questo mercato. E' necessario definire in tempi brevi nuove regole, in modo da rendere meno costose, sul piano dell'assorbimento patrimoniale, le cartolarizzazioni "semplici".

I vincoli di liquidità sono stati alleviati dall'ampia disponibilità di rifinanziamento dalla banca centrale. Tuttavia, in una fase di scarsa domanda e rischi elevati, ciò non sempre si è riflesso in una maggiore disponibilità di finanziamenti per l'economia. Nei momenti più acuti della crisi, strumenti di raccolta sicuri come le Obbligazioni Bancarie Garantite (OBG) hanno permesso a una parte del sistema bancario italiano di continuare ad accedere al mercato internazionale dei capitali per ottenere provvista stabile da reimpiegare in mutui a famiglie e imprese. Recenti misure legislative introducono nuove forme di raccolta collateralizzata da crediti a piccole e medie imprese e altre tipologie di attivi⁶.

Gli strumenti di raccolta garantita possono produrre positivi effetti di diversificazione e stabilità delle fonti di raccolta delle banche; va loro riconosciuto un ruolo positivo per la stabilità finanziaria. Allo stesso tempo, non vanno

⁶ Le obbligazioni bancarie collateralizzate (in particolare, da obbligazioni e titoli simili, crediti verso PMI, leasing, factoring, titoli di cartolarizzazione di crediti rientranti in tali tipologie) possono essere emesse dalle banche secondo il meccanismo giuridico delle OBG (come disciplinato dall'art. 7-bis della Legge n. 130/1999) ma si differenziano da queste ultime perché sono strumenti che non rispettano le condizioni previste dal framework prudenziale per essere ammesse ai trattamenti preferenziali riservati ai covered bond. La disciplina attuativa della norma di legge, per quanto riguarda fra l'altro la specificazione delle tipologie di attività utilizzabili a garanzia, è rimessa a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare sentita la Banca d'Italia.

sottovalutate le implicazioni di un crescente impegno di attivi a favore di determinate classi di creditori, sia per il livello di protezione dei creditori non garantiti sia per i costi della raccolta non garantita. Su tali problematiche l'attenzione dei regolatori internazionali rimane elevata.

Gestire i crediti deteriorati accumulati durante la recessione

La prolungata recessione da cui l'economia italiana sta lentamente uscendo ha lasciato alle banche la pesante eredità di un ingente ammontare di crediti deteriorati che ostacola la concessione di nuovi prestiti e offre un'immagine degli attivi particolarmente negativa nel confronto internazionale. L'accumulo di crediti *non performing* è da attribuire, in larga misura, all'eccezionale deterioramento del quadro economico registrato negli ultimi anni. Vi hanno altresì contribuito le inefficienze dei meccanismi di recupero dei crediti, che nonostante le positive riforme degli ultimi anni rimangono ancora elevate, specie in alcune aree del Paese.

Un efficiente mercato dei *bad loans* avrebbe consentito di ridurre l'ammontare delle sofferenze nei bilanci bancari. Tuttavia, finora le operazioni di cessione di crediti deteriorati sono state possibili solo a condizione che le banche accettassero prezzi molto inferiori alle proprie valutazioni di bilancio; ciò perché la domanda sconta non solo i normali costi di gestione e i rischi delle attività deteriorate, ma anche elevate aspettative di rendimento degli investitori e, almeno fino a qualche tempo fa, un generico "rischio Italia".

Diverse iniziative adottate recentemente contribuiscono ad avvicinare le posizioni di domanda e offerta. Tra esse, le ispezioni mirate della Banca d'Italia sull'adeguatezza del *provisioning* e le recenti modifiche al trattamento fiscale delle perdite su crediti. L'*Asset Quality Review* che la BCE sta conducendo assieme alle autorità di vigilanza nazionali contribuirà ulteriormente allo scopo, rendendo più trasparenti i bilanci bancari e accrescendo la fiducia del mercato.

Vanno emergendo segnali di crescente interesse degli investitori istituzionali internazionali per l'acquisto di crediti *non performing* originati da banche italiane. Le operazioni hanno caratteristiche differenti per volumi, tipologia di crediti sottostanti, strutture contrattuali. La Vigilanza le valuta sul piano degli effetti di *derecognition* contabile e prudenziale, riconoscibili solo in presenza di un'effettiva e definitiva cessione del rischio alla luce dei principi contabili e delle norme di vigilanza. Soluzioni di mercato potrebbero peraltro rivelarsi non sufficienti.

Rimuovere le incertezze normative in materia di usura

L'incertezza del quadro legislativo e giurisprudenziale rappresenta un elemento che può incidere negativamente sull'offerta di finanziamenti, soprattutto a lungo termine, anche da parte delle banche. Tale situazione ricorre, in particolare, in materia di normativa anti-usura.

La legislazione anti-usura previene e reprime fenomeni illeciti e fortemente lesivi per chi ricorre al credito spesso in stato di bisogno. I criteri interpretativi e applicativi non devono tuttavia condurre a esiti incoerenti e penalizzanti per l'offerta fisiologica di finanziamenti, soprattutto di mutui a tasso fisso che rispondono alle esigenze di famiglie e altri prenditori le cui rendite sono stabili nel tempo.

Sviluppare le fonti di finanziamento alternative al credito bancario: minibond e credit funds

Se garanzie pubbliche, finanza strutturata e gestione dei crediti deteriorati sono determinanti per superare i vincoli dell'offerta di credito da parte delle banche, altrettanto importante è ampliare e diversificare le fonti di finanziamento delle imprese, nella consapevolezza che la transizione verso un sistema finanziario meno "banco-centrico" richiede tempi non brevi. Tra le misure più significative in

questo senso rientrano i cosiddetti “minibond”, introdotti dai due decreti “Sviluppo” del 2012⁷.

Perché lo strumento possa esplicare tutte le sue potenzialità è necessario che si concretizzi l'interesse degli investitori istituzionali e si sviluppino fondi di investimento specializzati. Vanno in questa direzione le misure del decreto “Destinazione Italia”, che consentono la cartolarizzazione dei minibond e ne favoriscono l'acquisto da parte di investitori come le imprese di assicurazione, anche con la garanzia del Fondo centrale per le PMI. Si vanno così creando le premesse per un mercato attivo e liquido del nuovo strumento.

Una valida alternativa al finanziamento bancario, soprattutto per il segmento delle imprese di piccole e medie dimensioni, potrebbe essere offerta dai *credit funds*, organismi d'investimento collettivo abilitati a erogare crediti. Soggetti del genere operano da tempo nei sistemi finanziari più sviluppati dell'Europa e del Nord America; nel nostro paese potrebbero canalizzare l'interesse di investitori internazionali in cerca di opportunità di diversificazione e di interessanti combinazioni rischio/rendimento.

Nell'Unione europea il quadro normativo di questi organismi è ancora fortemente frammentato fra le diverse legislazioni nazionali. In Italia fondi del genere non possono essere costituiti né operare in regime transfrontaliero, dati gli attuali stringenti vincoli normativi all'erogazione e all'acquisto di crediti da parte degli OICR. Va valutata positivamente l'iniziativa della Commissione europea di promuovere una legislazione comune in materia di fondi di investimento a lungo termine (*European Long-Term Investment Funds – ELTIF*) che potranno investire

⁷ Lo strumento è destinato principalmente alle imprese di medie e piccole dimensioni che di norma non hanno accesso ai mercati regolamentati dei capitali, ma il loro ambito si estende a imprese di dimensioni maggiori. L'emissione di minibond è incentivata sul piano fiscale e attraverso deroghe ai limiti civilistici all'emissione di strumenti di debito da parte delle società non bancarie. Pur rappresentando un canale di finanziamento alternativo al credito bancario, la speciale disciplina legislativa dello strumento assegna alle banche e ad altri intermediari un fondamentale ruolo di accompagnamento delle imprese al nuovo canale di finanziamento, in veste di sponsor delle emissioni, valutatori del merito creditizio degli emittenti, collocatori dei titoli.

le risorse raccolte in progetti che, per loro natura, richiedono finanziamenti non di breve termine né immediatamente remunerativi⁸.

Di pari passo con l'introduzione di un *framework* normativo uniforme di tali intermediari, si potrà utilizzare l'occasione costituita dal recepimento della direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi (AIFMD) per modificare il quadro regolamentare, in modo da rendere possibile, anche nel nostro paese, l'operatività di fondi specializzati nella concessione di crediti, inquadrabili come fondi d'investimento alternativi

Il ruolo della regolamentazione

Le riforme della regolamentazione, a livello micro e macro-prudenziale, sono un tassello fondamentale per un sistema finanziario capace di riscuotere la fiducia di depositanti, investitori e clienti.

Un quadro regolamentare unico europeo, stabile nel tempo, che delinei la cornice entro la quale gli intermediari possono operare in condizioni di parità competitiva, è una delle condizioni essenziali affinché il sistema finanziario possa esercitare in modo virtuoso il ruolo di sostegno del credito e della crescita economica.

La regolamentazione è peraltro a volte imputata di essere corresponsabile della restrizione creditizia. Sotto accusa sono, in particolare, i nuovi requisiti di capitale e liquidità introdotti da Basilea 3 e, da ultimo, le definizioni armonizzate di esposizioni *non performing* e di *forbearance* introdotte dall'EBA.

⁸ La proposta di Regolamento "ELTIF" pubblicata nel giugno scorso dalla Commissione prevede la possibilità di istituire e commercializzare in tutto il territorio dell'UE, in regime di "passaporto", organismi d'investimento collettivo del risparmio di forma chiusa e a lungo termine destinati a investitori professionali e, a scelta del singolo ELTIF, anche a investitori retail. Gli ELTIF rientrerebbero nella categoria dei fondi comuni d'investimento alternativi, gestiti dai soggetti che ricadono nell'ambito di applicazione della Direttiva 2011/61/EU ("Direttiva AIFM"). Gli ELTIF potrebbero operare con una leva limitata, assumendo finanziamenti per ammontare non superiore al 30 per cento del capitale raccolto.

È probabile che le banche, non solo italiane, possano essere state indotte a un atteggiamento di particolare cautela, per la necessità di rispettare livelli di capitale e requisiti di liquidità assai più stringenti che nel passato. La pressione del mercato per un immediato adeguamento ai livelli previsti da Basilea “a regime” ha presumibilmente acuito questi effetti.

Dall’evidenza empirica emerge tuttavia una solida relazione positiva tra livelli di capitalizzazione delle banche e capacità di erogare credito. Inoltre, il *framework* di Basilea, come trasposto nell’Unione europea, contiene in sé elementi che attenuano gli effetti indesiderati che una richiesta di maggiore capitale può avere nel breve periodo sull’offerta di credito. Basti menzionare, tra gli altri, il cosiddetto *SME supporting factor* e il favorevole trattamento del credito commerciale all’esportazione (*trade finance*), che attenuano i requisiti di capitale a fronte di queste categorie di esposizioni; l’applicazione graduale dei *ratios* di liquidità, il cui regime transitorio avrà inizio nel 2015 concludendosi nel 2018; le modalità di entrata in vigore del regime transitorio dei fondi propri, in particolare per quanto riguarda deduzioni e filtri prudenziali (cosiddetto *phase-in*), che consentono alle autorità nazionali di graduare, in tutto o in parte, i tempi di piena entrata in vigore della nuova disciplina⁹.

Il sistema bancario italiano è in grado di sostenere i livelli di capitale previsti dalla nuova disciplina prudenziale, come attuata nelle disposizioni nazionali, senza che ciò ostacoli la capacità di erogare nuovo credito. Le analisi sulla base delle quali sono state compiute le scelte nazionali sul *phase-in* mostrano che, tranne limitate eccezioni, le banche rispetterebbero fin da subito anche i più elevati livelli previsti dalla normativa a regime, anticipando i livelli previsti al termine del periodo transitorio.

⁹ Dal 1° gennaio 2014, le banche italiane devono rispettare un livello di capitale di migliore qualità (common equity tier 1) pari al 7 per cento delle attività ponderate per il rischio, di cui 4,5 a titolo di requisito minimo e 2,5 come riserva di conservazione del capitale. Le banche che non dovessero rispettare il requisito di riserva di capitale non potranno distribuire dividendi, remunerazioni variabili e altri elementi utili a formare il patrimonio regolamentare oltre prestabiliti limiti e dovranno definire le misure necessarie a ripristinare il livello di capitale richiesto.

Si è anche discusso, negli ultimi tempi, dei possibili impatti che deriverebbero dalla nuova definizione armonizzata di esposizioni *non performing* sul sistema bancario italiano e sulla sua capacità di finanziare l'economia reale. Colgo l'occasione per ribadire quanto espresso in altre sedi. La nuova definizione introdotta dall'EBA è in sostanziale continuità con quella di attività deteriorate utilizzata in Italia. Le banche italiane non dovrebbero subire effetti di rilievo dall'applicazione dei nuovi standard europei, pur se non è da escludere la modificazione di alcune prassi finora seguite nella classificazione delle esposizioni.

L'attenzione posta dall'EBA e da altri organismi internazionali al fenomeno del *forbearance* è condivisibile. È bene tuttavia distinguere, nell'ambito del *forbearance*, le prassi virtuose, finalizzate a ristabilire un ordinato servizio del debito da parte dell'affidato in difficoltà, da quelle imprudenti, tese a ritardare l'emersione di situazioni di difficoltà irreversibili, a sottostimare i rischi sia nei bilanci sia nelle segnalazioni di vigilanza, ad ostacolare la disciplina del mercato e l'azione dell'Organo di Vigilanza. La definizione armonizzata, basata prevalentemente su regole di principio che fanno perno su valutazioni di tipo soggettivo, permette di realizzare l'obiettivo. La presenza di automatismi, ove prevista, risponde all'obiettivo di evitare comportamenti opportunistici in contrasto con la sana e prudente gestione, nonché favorire il *level playing field* tra gli intermediari.

La qualità del credito va censita in tutte le sue fasi; i segnali di deterioramento vanno colti fin dalle prime manifestazioni. Se così non fosse, la gestione, prima ancora che la rappresentazione, dei rischi di credito e di liquidità sarebbe falsata; l'emersione simultanea e improvvisa di tutte le situazioni di anomalia produrrebbe inoltre rilevanti effetti pro-ciclici. In definitiva, il *reporting* segue l'andamento del credito, lo registra, non lo determina. Le autorità si limitano

a richiedere agli intermediari ciò che dovrebbe esser fatto autonomamente in base a una corretta prassi gestionale.

Il disegno complessivo delle riforme necessarie per rendere il sistema finanziario più resistente alle crisi non è ancora completato. A distanza di alcuni anni dall'inizio della crisi finanziaria, diversi punti dell'ambizioso programma di riforme che il G-20 e i regolatori internazionali si erano dati non sono stati portati a compimento. Cito un solo esempio, quello delle agenzie di rating.

Su questo fronte, si è intervenuti per ridurre la concentrazione del mercato, risolvere i conflitti d'interesse, rafforzare l'indipendenza dei giudizi. Progressi sono stati anche compiuti con recenti modifiche delle regolamentazioni prudenziali europee, nelle quali è stabilito il principio che le banche e gli altri intermediari debbono compiere proprie valutazioni del merito di credito evitando di affidarsi esclusivamente ai giudizi delle agenzie. La norma è stata recepita nella disciplina nazionale sui controlli interni delle banche. Molto tuttavia rimane ancora da fare per tradurre in pratica questo principio, per promuovere metodologie semplici di determinazione dei requisiti patrimoniali, idonee a eliminare gli effetti distorsivi e potenzialmente destabilizzanti insiti nell'attuale assetto.

* * *

Siamo al culmine di una crisi. La domanda di credito si spera possa tornare presto a crescere. Occorre riuscire a soddisfarla. In questo ambito, si possono creare sinergie tra il ruolo tradizionale delle banche, che resta insostituibile, e quello reso possibile dallo sviluppo di canali di finanziamento alternativi al credito bancario: un sistema meno "banco-centrico", nell'interesse delle imprese ma anche delle stesse banche. E' un compito che vede coinvolti tutti gli attori del mercato e le istituzioni.

Tra gli strumenti normativi e le possibili iniziative di mercato che ho passato in rassegna è certamente possibile individuare la combinazione di elementi che consentano di perseguire tale compito.

Il sistema finanziario italiano ha bisogno di banche solide, efficienti, capaci di reggere la competizione e di sostenere la crescita. E' questo anche l'obiettivo della vigilanza. Con questo spirito, la Banca d'Italia proseguirà la propria azione nel rinnovato contesto dell'unione bancaria europea.