

Commissione VI del Senato della Repubblica
(Finanze e Tesoro)

Indagine conoscitiva sui rapporti tra banche e imprese

*L'effetto delle regole di Basilea 3 sulla patrimonializzazione delle
banche e sull'economia*

Audizione del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Giovanni Carosio

Senato della Repubblica
23 novembre 2010

Il processo di riforma della regolamentazione finanziaria internazionale avviato in risposta alla crisi è prossimo alla conclusione. Lo scorso settembre i Governatori e i Capi delle Autorità di vigilanza del G20 hanno approvato le proposte del Comitato di Basilea, che sono state sottoposte ai Capi di Stato e di Governo agli inizi di novembre a Seul. Sugli aspetti della riforma ancora aperti, quali l'introduzione di regole specifiche per le banche sistemicamente rilevanti, il FSB ha formulato proposte che hanno trovato il sostegno dei *Leaders* del G20.

Le nuove regole, che sono state oggetto di un'ampia consultazione con l'industria bancaria, entreranno in vigore all'inizio del 2013. È stato tuttavia previsto un lungo periodo transitorio, così da favorire un graduale adeguamento delle strategie operative delle banche ed evitare ricadute sulla ripresa economica.

L'obiettivo che si persegue con questa riforma è di prevenire l'eccessiva assunzione di rischi da parte degli operatori, rendere il sistema finanziario più solido, stabilire un terreno di gioco davvero uniforme.

Nel mio intervento riepilogherò brevemente i principali contenuti delle nuove regole, per poi soffermarmi sul loro possibile impatto sulle banche italiane, sul sistema economico e sulle condizioni di accesso al credito delle imprese, soprattutto di quelle di minore dimensione.

1. Le finalità della revisione della disciplina prudenziale

La diagnosi delle cause della crisi ha portato a un intenso lavoro di revisione della normativa esistente; la risposta è stata fortemente coordinata a livello internazionale perché solo standard severi e condivisi assicurano che i sistemi finanziari – come quello italiano – basati su modelli di business meno rischiosi e su una più incisiva azione di controllo da parte delle autorità non siano danneggiati dall'accumulazione di rischi in giurisdizioni con regole e prassi di vigilanza meno stringenti.

Si è intervenuti in primo luogo per rafforzare i requisiti prudenziali a fronte del rischio di liquidità. Era questa un'area della regolamentazione finanziaria da tempo trascurata, con norme assai diverse tra paesi. L'eterogeneità delle regole non ha favorito la gestione integrata della liquidità per i gruppi *cross-border*, limitandone la mobilità, generando inefficienze e tensioni nei momenti di maggiore pressione sui mercati.

Sul fronte del patrimonio, la riforma richiede alle banche di detenere più capitale e di migliorarne la qualità. Sin dall'inizio della crisi è stato chiaro che i cosiddetti strumenti ibridi, inclusi nella definizione regolamentare di capitale ma con caratteristiche simili a quelle delle obbligazioni, erano in grado di assorbire perdite solo in caso di dissesto

conclamato. Gli operatori di mercato hanno iniziato a fare riferimento ad altre definizioni di capitale, assai più ristrette e incentrate solo sul capitale ordinario e le riserve di utili. I requisiti regolamentari hanno quindi perso la loro funzione di riferimento per valutare l'adeguatezza patrimoniale di una banca.

Parallelamente, è stato meglio definito il sistema degli incentivi regolamentari all'assunzione di rischi. Sono in particolare stati resi più severi i requisiti a fronte delle esposizioni – verso le cartolarizzazioni o i prodotti finanziari complessi – che, alla luce della crisi, si sono dimostrate più rischiose.

La terza finalità è stata di disegnare norme che contribuiscano a mitigare la prociclicità del settore finanziario, assicurando che le banche accumulino capitale aggiuntivo rispetto ai minimi regolamentari (*buffer*) nei momenti di maggiore crescita e siano quindi in grado di affrontare le fasi negative del ciclo senza interrompere il finanziamento all'economia. Specifici strumenti limiteranno inoltre la crescita eccessiva del leva finanziaria nei bilanci delle banche nelle fasi di espansione economica.

2. L'articolazione delle nuove regole

2.1. La disciplina della liquidità

Riguardo al rischio di liquidità, il Comitato di Basilea ha proposto due regole. La prima (*liquidity coverage ratio*) 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. La seconda (*net stable funding ratio*) 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. Dopo una fase di osservazione iniziale l'indicatore di breve termine entrerà in vigore nel 2015, quello strutturale nel 2018.

2.2. La definizione di capitale

La nuova regolamentazione prudenziale conferma la funzione del patrimonio quale presidio essenziale per la stabilità degli intermediari. Livelli di capitale adeguati e di migliore qualità aumentano la capacità delle banche di fronteggiare le perdite e garantiscono che gli intermediari siano in grado di sfruttare le opportunità di crescita e di sostenere famiglie e imprese, anche nei momenti difficili.

Nelle proposte del Comitato di Basilea il rafforzamento patrimoniale viene

perseguito attraverso requisiti più stringenti in termini di strumenti di elevata qualità patrimoniale: mentre il requisito di capitale complessivo rimane invariato all'8 per cento, quello in termini di *common equity* – che per le società per azioni sarà essenzialmente costituito da azioni ordinarie e riserve di utili – è stato fissato al 4,5 per cento; per il totale degli strumenti di qualità primaria (*Tier 1*) il requisito sale dall'attuale 4 al 6 per cento. Inoltre, dal *common equity* saranno dedotte attività immateriali e altre poste dell'attivo di non agevole realizzo, secondo criteri assai più rigorosi che in passato.

Fasi di applicazione (le aree ombreggiate indicano i periodi di transizione)
(tutte le date decorrono dal 1° gennaio)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Dal 1° gennaio 2019
Indice di leva (<i>leverage ratio</i>)	Monitoraggio regolamentare		Fase di sperimentazione 1° gennaio 2013 – 1° gennaio 2017 Informativa dal 1° gennaio 2015					Migrazione al primo pilastro	
Requisito minimo per il <i>common equity</i>			3,5%	4,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
<i>Capital conservation buffer</i>						0,625%	1,25%	1,875%	2,50%
Requisito minimo per il <i>common equity</i> più <i>capital conservation buffer</i>			3,5%	4,0%	4,5%	5,125%	5,75%	6,375%	7,0%
Introduzione delle deduzioni dal CET1 (compresi gli importi eccedenti il limite per DTA, MSR e investimenti in istituzioni finanziarie)				20%	40%	60%	80%	100%	100%
Requisito minimo per il patrimonio di base (<i>tier 1</i>)			4,5%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Requisito minimo per il capitale totale			8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%
Requisito minimo per il capitale totale più <i>capital conservation buffer</i>			8,0%	8,0%	8,0%	8,625%	9,25%	9,875%	10,5%
Strumenti di capitale non più computabili nel <i>non-core tier 1</i> e nel <i>tier 2</i>	Esclusione su un arco di 10 anni con inizio dal 2013								
Indice di copertura della liquidità (<i>liquidity coverage ratio</i>)	Inizio periodo di osservazione				Introduzione standard minimo				
Coefficiente dei fondi di approvvigionamento stabili (<i>net stable funding ratio</i>)		Inizio periodo di osservazione						Introduzione standard minimo	

I nuovi livelli dei requisiti potranno essere raggiunti gradualmente, entro il 2015; anche le nuove deduzioni dal capitale saranno introdotte con gradualità e saranno pienamente operative nel 2018.

La Banca d'Italia ha condiviso l'orientamento di particolare rigore sulla qualità degli strumenti di capitale che le banche potranno utilizzare. La strada intrapresa è coerente con la linea che abbiamo sempre adottato. Durante il negoziato abbiamo tuttavia proposto modifiche su scelte che ci sono apparse deboli sul piano economico o in grado di rendere ingiustificatamente più disagiata il terreno di gioco per le banche italiane.

È il caso ad esempio del trattamento delle attività fiscali differite, delle partecipazioni in società di assicurazioni e degli interessi di minoranza.

Il regime fiscale esistente nel nostro Paese, unico nel panorama internazionale, consente la deducibilità fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti solo entro limiti stringenti e frazionando l'eccedenza su un arco di diciotto anni. Il sistema genera

quindi attività per imposte anticipate di ammontare elevato. La proposta originaria del Comitato di Basilea, che prevedeva la totale deduzione di queste poste dal capitale delle banche, avrebbe creato un serio svantaggio competitivo rispetto a banche di paesi con regole fiscali diverse e un disincentivo a politiche di accantonamento prudenti. Anche per le partecipazioni assicurative il documento di consultazione prevedeva la deduzione integrale dal capitale delle banche, a svantaggio del modello di business basato sull'integrazione tra banca e assicurazione, che è sviluppato in Italia e non ha determinato seri problemi nel corso della crisi. Infine veniva proposta la deduzione integrale dal patrimonio consolidato degli interessi di terzi nelle società partecipate, una previsione che avrebbe penalizzato banche organizzate in strutture di gruppo articolate.

La proposta finale del Comitato di Basilea attenua molto questi effetti, prevedendo che le attività per imposte anticipate e le partecipazioni rilevanti in assicurazioni siano dedotte soltanto per la parte che eccede una certa soglia del capitale di qualità primaria della banca. Si tratta di un significativo miglioramento rispetto alla formulazione originaria. Anche gli interessi di terzi in società comprese nei gruppi bancari saranno dedotti solo parzialmente.

2.3. La migliore copertura dei rischi

Il Comitato di Basilea ha anche proposto modifiche per aumentare la capacità dei requisiti patrimoniali di catturare i rischi di mercato e di controparte. Durante la crisi è risultato evidente come le scelte regolamentari fatte a suo tempo, unite a un'attività di controllo poco attenta e non sempre incisiva in alcuni paesi, abbiano condotto alla sottostima dei rischi effettivi insiti nelle attività di trasformazione di crediti in strumenti finanziari particolarmente complessi e nelle attività di trading.

Le nuove regole prevedono quindi che alcuni parametri chiave per il calcolo dei requisiti – quali il valore a rischio e le correlazioni tra attività – siano calcolati tenendo conto di condizioni di stress. Si è corretto un errore di fondo nel calcolo dei requisiti per il portafoglio di trading – la mancata considerazione del rischio di liquidità – che portava alla loro sottostima.

2.4. Il contenimento della leva finanziaria

Nonostante questi affinamenti nella capacità di commisurare i requisiti di capitale imposti alle banche all'alea insita nei loro attivi, si è ritenuto necessario disporre di uno strumento aggiuntivo, non dipendente da modelli statistici complessi, capace di impedire che le banche sviluppino livelli di debito eccessivo, in particolare attraverso

attività fuori bilancio.

Il Comitato di Basilea ha quindi proposto di introdurre un requisito minimo di capitale (*Tier 1*) che le banche dovranno detenere rispetto al totale dell'attivo non ponderato per il rischio (*leverage ratio*). Nella costruzione di questo indicatore il Comitato ha tenuto presente la necessità che esso non si presti a facili arbitraggi regolamentari e catturi dunque tutte le attività di una banca (in bilancio e fuori bilancio) e sia neutrale rispetto alle diverse regole contabili vigenti nelle principali giurisdizioni.

Anche per il *leverage ratio* è prevista un'entrata in vigore graduale, per verificarne gli effetti e poter introdurre i correttivi che dovessero risultare necessari. Esso dunque sarà inizialmente un indicatore da tenere sotto osservazione, per divenire vera e propria regola prudenziale a partire dal 2018.

2.5. Le misure anticicliche

Il Comitato di Basilea ha infine previsto una serie di misure finalizzate a ridurre la prociclicità delle regole prudenziali: le banche sarebbero chiamate a detenere risorse patrimoniali superiori a quelle minime (*buffer*).

Una prima misura prevede che le banche siano dotate di un cuscinetto di capitale al di sopra dei minimi regolamentari (pari al 2,5 per cento di *common equity* in rapporto all'attivo a rischio). Una banca non in grado di rispettare questo requisito sarebbe assoggettata a vincoli automatici alla distribuzione degli utili o al pagamento di bonus, fino a quando non abbia ricostituito il cuscinetto di capitale aggiuntivo.

È inoltre prevista l'introduzione di un ulteriore meccanismo destinato a garantire che le banche accumulino risorse patrimoniali nelle fasi di crescita eccessiva del credito complessivo. Questo margine aggiuntivo potrà raggiungere fino a un massimo del 2,5 per cento di capitale di qualità primaria (*common equity* o altri strumenti con elevata capacità di assorbimento delle perdite) in rapporto all'attivo a rischio. L'attivazione del *buffer* avverrebbe solo in situazioni di surriscaldamento eccessivo dell'economia mentre, normalmente, esso sarebbe pari a zero. La richiesta di questo capitale aggiuntivo sarebbe determinata in base a criteri concordati a livello internazionale e annunciati al mercato, ma le autorità nazionali conserverebbero comunque un margine di discrezionalità per l'effettiva attivazione dello strumento. Ancor più discrezionale sarebbe la decisione di consentire alle banche di utilizzare il *buffer* nelle fasi di recessione, per la quale è difficile definire variabili di riferimento. Si tratta senza dubbio della misura nella quale si avverte maggiormente lo sforzo di introdurre una prospettiva macroprudenziale nell'ambito della regolamentazione microprudenziale. È, anche per

questa ragione, una misura che continua a rimanere molto controversa.

Le misure descritte implicano che, a regime, il requisito complessivo minimo delle banche non dovrà mai scendere sotto l'8 per cento, ma potrà, in condizioni cicliche particolarmente positive, arrivare fino al 13 per cento (tavola).

Un'ultima misura, che potrebbe essere inclusa nell'ambito del cosiddetto Secondo Pilastro, ha l'obiettivo di contenere le fluttuazioni del requisito minimo per le banche che adottano sistemi interni per il calcolo del rischio di credito. Infatti, se le misure del rischio riflettono il deterioramento della qualità del credito in un orizzonte non sufficientemente lungo, i requisiti patrimoniali potrebbero aumentare proprio in periodi di recessione, aggravando la situazione congiunturale. Si tratta di uno dei limiti di Basilea 2 che è opportuno rimuovere.

3. Il trattamento delle istituzioni sistemicamente rilevanti

La presenza di operatori sistemicamente rilevanti – spesso con operatività in più stati e in alcuni casi di dimensioni molto elevate rispetto alle capacità di intervento da parte dei governi dei paesi d'origine – ha contribuito a rendere più gravi gli effetti della crisi e a complicarne la gestione. Le modalità con cui è stata data soluzione alla crisi di alcuni di questi operatori hanno contribuito a gettare dubbi sulla sostenibilità del loro modello di business.

Come ricordato dal Governatore nel suo intervento alla Giornata Mondiale del Risparmio, “Basilea 3 renderà le banche più forti, ma non affronta il problema dei rischi posti da quelle istituzioni (*Systemically Important Financial Institutions* o SIFI) che, per la loro dimensione, per la loro presenza nei gangli più importanti del sistema finanziario mondiale, se in procinto di fallire verrebbero salvate a ogni costo”.

Proposte per affrontare i rischi posti alla stabilità complessiva dalle SIFI sono state avanzate dal Financial Stability Board e condivise dai *Leaders* del G20 al summit di Seul di novembre. L'obiettivo è di definire un ambiente istituzionale e regolamentare in cui sia accresciuta la capacità di tali operatori di assorbire perdite ingenti, lasciando più ampi spazi di manovra alle autorità e rendendo praticabile anche l'opzione della loro liquidazione.

Queste proposte si fondano su quattro capisaldi.

In primo luogo, ogni paese deve dotarsi di un quadro istituzionale che consenta la liquidazione ordinata di una SIFI, senza ripercussioni sul sistema finanziario globale e senza che sia necessario ricorrere a iniezioni di denaro pubblico. Le legislazioni nazionali che oggi ostacolano la cooperazione internazionale devono essere modificate;

i compiti e le responsabilità delle autorità *home* e *host* devono essere concordati con chiarezza e formalizzati in accordi. La normativa italiana già mette a disposizione della Banca d'Italia strumenti in linea con queste raccomandazioni. All'autorità di vigilanza dovrà essere però attribuito anche il potere di istituire veicoli (*bridge banks*) ai quali conferire temporaneamente attività e passività di istituzioni in crisi, per assicurare continuità operativa in attesa di una successiva cessione sul mercato.

In secondo luogo, le SIFI, in particolare quelle che operano su scala mondiale, dovranno avere una capacità di assorbire le perdite superiore a quella degli altri intermediari, anche attraverso requisiti prudenziali aggiuntivi. Le soluzioni operative sono numerose: strumenti di debito automaticamente convertibili in capitale quando il coefficiente patrimoniale scende sotto una determinata soglia di sicurezza (*contingent capital*), decurtazioni per taluni creditori del valore nominale del credito in caso di crisi (*bail-in*), sulla base di specifiche clausole contrattuali.

Il terzo principio deriva dall'applicazione di un criterio di proporzionalità dell'azione di vigilanza. Le autorità responsabili della supervisione sulle SIFI devono ricevere un mandato più ampio, avere risorse e poteri più estesi. Gli strumenti devono essere adeguati al grado di complessità delle istituzioni da vigilare.

Infine, lo scambio degli strumenti derivati che possono essere standardizzati dovrà avvenire, su mercati regolamentati o su piattaforme automatizzate, con controparti centrali, soggette al controllo delle autorità e dotate di adeguati mezzi patrimoniali e organizzativi. Le informazioni relative agli scambi di tali prodotti dovranno essere canalizzate in centri di raccolta (*trade repositories*) a cui le autorità potranno avere accesso anche per fini di politica economica.

4. L'impatto delle nuove regole in Italia

Le reazioni del mercato alle proposte rese note lo scorso settembre sono state, come spesso accade, di segno opposto. Da un lato, banche e imprese hanno lamentato l'eccessiva severità del nuovo quadro regolamentare, sottolineando i costi connessi con più elevati requisiti di capitale e le possibili ripercussioni sul finanziamento dell'economia. Dall'altro lato, alcuni osservatori hanno considerato le proposte non sufficientemente incisive, soprattutto alla luce della lunga fase transitoria.

Le scelte compiute riflettono il mandato del G20, che chiedeva al Financial Stability Board e al Comitato di Basilea di assicurare una disciplina rigorosa, capace di promuovere un sistema finanziario più stabile, minimizzandone però le potenziali ricadute negative su una ripresa economica ancora incerta. Il sistema proposto è dunque

significativamente più severo di quello attuale nella sua manifestazione a regime, ma raggiunge l'obiettivo con passo molto graduale.

L'impatto delle nuove regole è stato analizzato sotto diversi punti di vista: quello diretto – in termini di risorse patrimoniali aggiuntive necessarie per rispettare i requisiti – sulle banche; quello indiretto – in termini di più ridotti tassi di crescita – sul sistema economico.

4.1. Sulle banche

Come avvenuto in occasione dell'introduzione di Basilea 2, il Comitato di Basilea ha condotto un articolato studio d'impatto (*Quantitative Impact Study*, QIS) per valutare i possibili effetti delle proposte sui bilanci delle banche; la Banca d'Italia ha partecipato all'indagine coinvolgendo un ampio numero di intermediari italiani.

I risultati – che ovviamente non tengono conto dell'eventuale cambiamento delle strategie degli operatori in risposta alle nuove regole – mostrano un impatto rilevante della riforma sulle banche dei principali paesi: i livelli di capitale dovranno crescere e strumenti di qualità inferiore dovranno essere sostituiti con strumenti patrimoniali più robusti sotto il profilo della capacità di assorbire le perdite e, dunque, più costosi. Il profilo temporale degli aggiustamenti richiesti implica però effetti relativamente minori negli anni iniziali, quando i flussi di reddito saranno presumibilmente ancora negativamente influenzati dalle conseguenze della crisi.

Anche per le banche italiane l'impatto non sarà trascurabile. Esse mostrano livelli medi di patrimonializzazione che, sebbene in aumento, sono meno elevati nel confronto internazionale, anche in conseguenza dei significativi aiuti pubblici ricevuti da molte banche di altri paesi.

Tuttavia, il basso grado di leva finanziaria e la prevalenza di un modello di business tradizionale, legato al finanziamento dell'economia reale, rendono l'allineamento ai nuovi requisiti meno oneroso che per altri sistemi bancari.

L'impatto più significativo della riforma verrà, per le banche italiane, dalla deduzione delle partecipazioni in società di assicurazione e delle attività per imposte anticipate, generate – come ho già ricordato – dai limiti molto restrittivi imposti dalla nostra disciplina fiscale su svalutazioni e perdite su crediti.

Minori saranno invece le conseguenze delle nuove modalità di calcolo dell'attivo ponderato per il rischio. L'inasprimento delle ponderazioni per i rischi di mercato e di controparte riguardano soprattutto attività in titoli e in derivati; penalizzeranno quindi in misura relativamente minore i modelli di business – come quello delle banche italiane –

più orientati all'intermediazione tradizionale e ai comparti al dettaglio rispetto a quelli più incentrati sulla finanza.

Secondo calcoli preliminari, che tengono conto anche di stime della futura capacità di reddito, le banche italiane saranno in grado di muovere verso livelli di patrimonio più elevati con gradualità, continuando ad assicurare il necessario sostegno alle imprese.

In questa fase congiunturale, la capacità di generare flussi di reddito appare compressa, poiché, in un modello di intermediazione incentrato sul credito a imprese e famiglie, essa è fortemente dipendente dal livello dei tassi d'interesse e dalle perdite sulle sofferenze. Nel primo semestre di quest'anno il ROE medio delle prime cinque banche è sceso al 4 per cento, un punto in meno rispetto allo stesso periodo del 2009. Diverse grandi banche europee hanno invece migliorato la redditività. La differenza è riconducibile principalmente a un margine di interesse in ripresa per le banche europee e ancora in flessione per quelle italiane, che hanno risentito della riduzione dei volumi intermediati e dei tassi d'interesse. Sugli utili delle banche italiane continuano inoltre a gravare significative perdite su crediti, ancorché in flessione rispetto all'anno precedente. Nel primo semestre di quest'anno esse hanno assorbito oltre metà del risultato di gestione.

Come accennato in precedenza, il profilo temporale dei nuovi requisiti patrimoniali colloca la parte maggiore dello sforzo di adeguamento negli anni successivi al 2015, cioè in una fase congiunturale presumibilmente diversa da quella attuale. Peraltro, va notato, da un lato, che le strategie di molte banche internazionali puntano sulla realizzazione immediata di significativi aumenti di capitale, piuttosto che sul graduale adeguamento del patrimonio attraverso la ritenzione di utili; dall'altro, che difficilmente le banche italiane potranno sottrarsi a una nuova fase di riduzione dei costi, analogamente a quanto sta avvenendo all'estero.

Quanto agli standard sulla liquidità, l'attività di monitoraggio settimanale da parte della Banca d'Italia ha consentito di migliorare le condizioni delle banche italiane. La nuova regola strutturale sulla composizione per scadenze non richiede loro adeguamenti significativi. È chiara invece l'esigenza che esse proseguano nel rafforzare le scorte di attività prontamente liquidabili. La gestione della liquidità risentirà anche della necessità di rifinanziamento delle passività in scadenza, in una fase in cui sarà rilevante il ricorso al mercato da parte di emittenti sovrani e 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, quota analoga a quella dei principali intermediari europei.

4.2. Sul sistema economico

Le analisi sull'impatto macroeconomico delle riforme sono state condotte con riferimento ai paesi del G20 e hanno valutato sia gli oneri di adeguamento sia i costi e i benefici a regime.

In merito ai costi della transizione, l'analisi si è concentrata sui prossimi 8 anni. Per tutti i paesi considerati nel campione è stato calcolato l'impatto che la regolamentazione avrebbe sulla crescita economica attraverso il canale di trasmissione dei tassi d'interesse. Per alcuni paesi sono stati anche stimati gli effetti di fattori "non di prezzo" (razionamento del credito).

Secondo le analisi condotte un aumento di un punto percentuale del rapporto di capitalizzazione, realizzato in 4 anni, produrrebbe nei prossimi 4-5 anni un tasso di crescita annuo del PIL del nostro Paese inferiore di circa lo 0,1 per cento rispetto a quello che si sarebbe realizzato in assenza della riforma. Questa stima tiene conto sia degli effetti di prezzo sia degli effetti di quantità, che in Italia sarebbero quelli prevalenti. Si tratta di risultati in linea con quelli dei principali paesi. Anche l'effetto dell'introduzione dei requisiti di liquidità risulta contenuto, coerentemente con le evidenze ottenute per la media G20.

Le analisi condotte hanno stimato anche i benefici di medio-lungo periodo della riforma. La maggiore solidità del sistema finanziario indotta dalla riforma ridurrebbe la probabilità di crisi finanziarie e le ricadute negative sulla crescita economica. I benefici si manifestano in orizzonti temporali prolungati: una loro quantificazione è sempre difficile e incerta. Il Comitato di Basilea ha però valutato, sulla base di un gran numero di ricerche empiriche relative a paesi differenti, che le crisi finanziarie gravi si verificano ogni 20-25 anni e ha concluso che – sotto certe ipotesi – ridurre la probabilità di una crisi di un solo punto percentuale comporterebbe un beneficio in termini di crescita del prodotto interno pari allo 0,6 per cento all'anno. Ricordo che in Italia nel biennio 2008-09 la caduta del prodotto è stata pari ad oltre il 6 per cento.

4.3. Sul finanziamento delle imprese

Il buon funzionamento del mercato del credito è preconditione per lo sviluppo del nostro sistema economico. Secondo analisi della Banca d'Italia, la forte flessione del tasso di crescita degli impieghi osservata durante la crisi è attribuibile in larga misura al calo della domanda da parte sia delle imprese sia delle famiglie. Gli indicatori congiunturali e le analisi empiriche segnalano però che alla flessione avrebbero concorso anche tensioni dal lato dell'offerta.

Le risposte fornite all'indagine trimestrale sul credito bancario nell'area dell'euro (*Bank Lending Survey*) indicano che, soprattutto nella fase più acuta della crisi, le banche italiane hanno inasprito i criteri per l'erogazione del credito. La *Survey* segnala che dalla fine del 2009 la restrizione dei criteri di offerta si sarebbe pressoché annullata; un lieve peggioramento si registra nel terzo trimestre del 2010 per specifici settori. Anche le indagini presso le imprese condotte sia dalla Banca d'Italia sia da altre istituzioni, nazionali e internazionali, suggeriscono che le difficoltà di accesso al credito si sarebbero nel complesso notevolmente ridimensionate, pur in presenza di una qualche tensione nel finanziamento delle imprese più piccole.

Non è dunque difficile comprendere perché, da più parti, siano state sollevate preoccupazioni sulle conseguenze della riforma sui finanziamenti al sistema produttivo. In effetti, le imprese che fanno maggiore affidamento al credito bancario potrebbero subire maggiormente le conseguenze di un irrigidimento delle politiche di offerta.

Le imprese di minore dimensione – quelle che per diversi aspetti sono potenzialmente più esposte a eventuali inasprimenti nelle condizioni di offerta del credito – hanno una grande rilevanza per la nostra economia. Mi concentrerò dunque su di loro nel prosieguo dell'intervento.

Secondo i dati della Centrale dei Bilanci, le imprese con meno di 50 addetti presentano una struttura finanziaria relativamente fragile e una elevata esposizione nei confronti del sistema bancario. In particolare, il loro grado di indebitamento risulta significativamente più elevato rispetto a quello delle imprese di maggiore dimensione, anche tenendo conto di altre caratteristiche quali l'area geografica in cui operano o il settore economico di appartenenza. Tra il 2005 e il 2008 il rapporto tra i debiti finanziari e la somma degli stessi con il patrimonio netto è risultato in media pari al 58,3 per cento, circa due punti percentuali in più rispetto alle imprese di media dimensione e oltre 10 punti rispetto alle grandi. Il maggiore indebitamento si riflette in una più contenuta capacità di sostenere gli oneri finanziari, che rappresentano oltre il 30 per cento del margine operativo lordo, contro valori compresi tra il 20 e il 25 per cento per le imprese più grandi.

A causa della sostanziale assenza di canali di finanziamento alternativi al credito, la dipendenza delle piccole imprese dalle banche è più elevata della media: la quota del credito bancario sul totale dei debiti finanziari è pari a circa l'83 per cento.

Si tratta di fattori che potrebbero determinare un più difficile accesso al credito all'indomani dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione finanziaria. Ma un quadro completo dei possibili effetti della riforma richiede di considerare anche altri fattori che potrebbero attenuare l'impatto su queste imprese.

In primo luogo, secondo alcune stime, le imprese con meno di 20 addetti sono finanziate in minor misura dai principali gruppi bancari, che subiranno il maggiore impatto della riforma. La quota di credito concesso da questi intermediari alle piccole imprese è pari a circa il 45 per cento, contro un valore prossimo al 53 per cento per le imprese medio-grandi.

Inoltre, e si tratta forse del fattore più significativo, va considerato che le banche italiane di medie e piccole dimensioni hanno già oggi livelli di patrimonio superiori mediamente a quelli richiesti dalle nuove regole. Questi intermediari hanno saputo assicurare anche durante la crisi un sostenuto flusso di credito all'economia. È verosimile che le piccole imprese potranno continuare a beneficiare del dinamismo di queste banche, che rappresentano un loro interlocutore naturale soprattutto per il radicamento sul territorio e la spiccata capacità di incorporare nel processo creditizio le informazioni qualitative sul merito di credito della clientela. È d'altra parte fondamentale che questo dinamismo sia bilanciato da scrupolosi criteri di selezione e monitoraggio della clientela, al fine di evitare una eccessiva assunzione di rischi.

Ricordo anche che il nuovo impianto regolamentare conferma integralmente i meccanismi previsti da Basilea 2 per contenere l'assorbimento patrimoniale dei prestiti alle piccole e medie imprese. A parità di merito creditizio, tali finanziamenti impegnano un ammontare di patrimonio significativamente inferiore a quello richiesto a fronte dei prestiti concessi a imprese di maggiore dimensione. Per le imprese con fatturato inferiore a 50 milioni di euro, a parità di probabilità di insolvenza, lo sconto in termini di requisito calcolato con i modelli interni arriva fino al 20 per cento per gli operatori più piccoli.

Infine, come ho già ampiamente sottolineato, la gradualità con cui le nuove norme entreranno in vigore potrà consentire un adeguamento progressivo per le banche e per le imprese.

5. Conclusioni

Ridurre la probabilità che si ripetano crisi drammatiche come questa ed evitare che i loro effetti si ripercuotano con tale intensità sulle imprese e sulle famiglie è l'obiettivo indicato dai *Leaders* del G20 per la riforma della regolamentazione finanziaria internazionale. Si tratta di una revisione articolata che innoverà profondamente profili rilevanti della disciplina prudenziale di Basilea 2. L'innalzamento della qualità del patrimonio di vigilanza, il rafforzamento delle dotazioni patrimoniali a copertura dei diversi rischi ai quali le banche sono esposte, gli obblighi ad accumulare risorse nelle fasi espansive, i requisiti quantitativi per contenere il rischio di liquidità intendono

ridurre i fattori di instabilità finanziaria, la probabilità di una crisi. Sono interventi che creano anche i presupposti perché gli operatori siano in condizione di affrontare le crisi da una posizione di maggiore solidità.

La Banca d'Italia, che ha attivamente partecipato ai lavori di revisione, ne condivide le finalità di fondo: il miglioramento dei profili di capitale e liquidità degli intermediari bancari e una maggiore omogeneità delle regole a livello internazionale. Si tratta, del resto, di obiettivi coerenti con l'approccio che la Vigilanza da sempre segue nell'attività di regolamentazione e di supervisione.

L'impatto sulle banche, anche su quelle italiane, sarà significativo, ma il lungo periodo di transizione previsto dalle autorità lo diluisce nel tempo e consente l'adozione da parte delle banche di politiche di graduale convergenza ai nuovi standard.

Le stime degli effetti sull'economia reali sono nel complesso rassicuranti. Anche nelle ipotesi più negative – che includono l'effetto di un costo più alto del credito bancario e di fenomeni di razionamento – l'impatto sull'economia sarebbe relativamente contenuto.

Le piccole e medie imprese affronteranno gli effetti della riforma da una situazione di relativa debolezza: esse sono mediamente più indebitate, fanno maggiore affidamento al credito bancario, pagano oneri finanziari rilevanti rispetto ai margini operativi. Sono però spesso affidate dalle banche di minore dimensione, che sono mediamente già oggi in condizione di rispettare le nuove regole.

I costi devono essere in ogni caso valutati alla luce dei benefici. Un quadro di regole più severo e condiviso a livello internazionale pone i presupposti per un sistema finanziario più solido. Costituisce anche uno stimolo per l'adozione di comportamenti virtuosi da parte delle imprese.