

Camera dei Deputati  
VI Commissione Finanze

**Risoluzione presentata dall'On. Taranto:  
iniziative per il mantenimento del fattore  
di supporto alle piccole e medie imprese**

Audizione di Bruna Szego  
Dirigente presso il Servizio Regolamentazione e analisi macroprudenziale,  
Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia

Roma, 10 febbraio 2016

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

Ringrazio questa Commissione per aver invitato la Banca d'Italia a fornire le sue valutazioni sul fattore di supporto alle piccole e medie imprese (*SME Supporting Factor*), previsto dal Regolamento UE No. 575/2013 (CRR) sui requisiti patrimoniali delle banche. Questa specifica misura europea limita, per i prestiti verso le piccole e medie imprese (PMI) di importo inferiore a 1,5 milioni di euro, l'impatto dei nuovi, più stringenti requisiti patrimoniali introdotti a livello globale in risposta alla crisi finanziaria (Basilea 3). La relazione tra regole prudenziali e propensione delle banche a erogare prestiti è un tema molto rilevante in Europa, e ancor di più in Italia, data la prevalenza del canale bancario nel finanziamento delle PMI. Il tema è centrale nell'attuale fase congiunturale, in cui si manifestano segnali di ripresa e occorre accrescere la capacità del sistema finanziario di sostenerla.

Dopo una breve sintesi della recente congiuntura creditizia e delle caratteristiche strutturali del nostro sistema produttivo, questo contributo illustra il trattamento prudenziale delle esposizioni delle banche nei confronti delle PMI: come si è evoluto e come potrebbe evolvere nel prossimo futuro, tenendo conto dei lavori presso l'Autorità bancaria europea (ABE) e il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

La Banca d'Italia ha condiviso fin dall'inizio la necessità di valutare con attenzione i possibili effetti indesiderati, derivanti dai più severi requisiti previsti da Basilea 3, sulla propensione degli intermediari a offrire finanziamenti alle PMI. Il Fattore di supporto – strumento teso a limitare tali possibili effetti – va mantenuto, anche per consolidare le prospettive di ripresa ciclica.

## **1. La congiuntura creditizia**

In Italia negli scorsi anni l'andamento del credito bancario verso il settore privato ha risentito delle due pesanti fasi recessive e delle tensioni sul debito sovrano, che hanno inciso sulla capacità degli intermediari di accedere ai mercati internazionali della raccolta all'ingrosso e sul costo della provvista.

Dall'autunno del 2008 la dinamica dei prestiti bancari al settore privato ha decelerato progressivamente, divenendo negativa una prima volta nel corso del 2009 e ancora alla fine del 2011.

Le misure espansive adottate dalla BCE, culminate nella decisione a gennaio dello scorso anno di estendere gli acquisti di attività ai titoli del settore pubblico, hanno fornito sostegno al credito e alla ripresa economica. Da ultimo la BCE ha riaffermato il suo impegno a sostenere la crescita dell'area, contrastando con ogni mezzo le spinte deflazionistiche in atto.

In Italia, l'economia ha ripreso a crescere dal 2015 grazie al contributo della domanda interna. La flessione del credito si è progressivamente attenuata fino ad arrestarsi nell'autunno scorso. Negli ultimi mesi del 2015 i prestiti alle imprese si sono stabilizzati (0,3 per cento la crescita a novembre sui 12 mesi). Hanno accelerato quelli alle famiglie (1,1 per cento); la dinamica dei mutui per l'acquisto di abitazioni era tornata positiva già dall'estate.

L'andamento dei prestiti alle imprese ha beneficiato sia del graduale miglioramento dell'attività economica sia dell'allentamento delle condizioni di offerta. È proseguita l'espansione della domanda di prestiti, sostenuta dal basso livello dei tassi di interesse e dal maggiore fabbisogno per investimenti fissi, scorte e capitale circolante. Al miglioramento delle condizioni di offerta hanno contribuito sia il minor rischio percepito per alcune imprese e settori di attività economica (in particolare quello manifatturiero), sia la maggiore concorrenza tra banche

nell'erogazione dei finanziamenti alle imprese. L'allentamento dei criteri di offerta si è tradotto prevalentemente in un'ulteriore riduzione dei tassi di interesse.

Il divario tra la dinamica dei prestiti alle imprese medio-grandi (con 20 addetti e oltre) e quella dei finanziamenti alle aziende di minori dimensioni rimane tuttavia significativo (tassi di variazione pari allo 0,7 e -1,4 per cento, rispettivamente).

## **2. La dimensione e la struttura finanziaria delle imprese in Italia**

In Italia il tessuto produttivo è caratterizzato dalla prevalenza di piccole e medie imprese (PMI). Secondo i dati di censimento raccolti dall'Istat e relativi al 2011, le imprese con meno di 50 addetti sono 4,4 milioni; impiegano 6 milioni di dipendenti; producono più della metà del valore aggiunto. Gran parte di esse (4,3 milioni) ha meno di 20 addetti; al loro interno, le microimprese (definite come unità con un numero di addetti compreso tra 3 e 9) sono oltre 830.000; vi trovano occupazione circa 3,8 milioni di addetti. Ai dati sulle PMI si affiancano quelli relativi ai lavoratori autonomi, il cui numero è pari a quasi 5 milioni.

I dati Istat confermano che la dimensione media delle imprese italiane è tra le più basse in Europa. In Germania, Francia e Spagna la quota di valore aggiunto prodotta dalle imprese con meno di 50 addetti è più bassa di quella italiana; il numero di piccole imprese e dei lavoratori autonomi è minore.

Nel confronto con gli altri paesi europei, inoltre, le imprese italiane si caratterizzano per l'elevato grado indebitamento e per la maggiore dipendenza dal credito bancario. A giugno 2015 il credito concesso dalle banche rappresenta la principale fonte di finanziamento esterno, quasi il 64 per cento del complesso dei debiti finanziari; nella media dell'area dell'euro questa quota era inferiore al 50 per cento. Il ricorso delle imprese italiane al mercato obbligazionario è, di converso, molto contenuto.

Secondo analisi econometriche che tengono conto delle principali caratteristiche d'impresa correlate con la struttura finanziaria, nel 2013 il *leverage* delle imprese italiane, misurato dal rapporto tra i debiti finanziari e la loro somma con il patrimonio, superava quello delle imprese degli altri paesi dell'area dell'euro di 10 punti percentuali. Il divario è ancora maggiore, circa 15 punti percentuali, se si considerano quelle di minore dimensione. Per queste ultime, inoltre, il debito è più concentrato presso gli intermediari bancari.

Vanno perseguiti due obiettivi: assicurare che, nel nuovo quadro regolamentare, le banche mantengano la loro tradizionale propensione a concedere credito alle PMI; avere un tessuto imprenditoriale più robusto, meno frammentato, con una struttura finanziaria più equilibrata: più capitale, meno debito, meno debito bancario. Ciò avrebbe effetti positivi non solo sulle imprese, ma anche sulle banche e sulla loro capacità di finanziare l'economia.

Da tempo la Banca d'Italia ha indicato la necessità di perseguire misure volte a superare le fragilità delle nostre imprese, ad aumentare la capacità del sistema finanziario di fornire loro risorse, ad incentivare una struttura di offerta più articolata, nella quale a fianco delle banche cresca il ruolo degli investitori istituzionali e del mercato dei capitali privati.

In Italia, negli ultimi anni norme fiscali, modifiche del diritto societario, standardizzazione di alcuni strumenti per la raccolta obbligazionaria delle imprese sono stati via via introdotti per incentivare l'offerta di azioni e obbligazioni da parte delle imprese, stimolarne la crescita dimensionale e la quotazione. Modifiche alla disciplina degli investitori istituzionali, anche relative agli aspetti fiscali<sup>1</sup>, sono andate nella direzione di ampliare la platea di soggetti cui è consentito offrire

<sup>1</sup> Gli incentivi fiscali hanno riguardato, in particolare, i sottoscrittori di minibond, i *venture capitalist* e i *business angel*.

capitale o erogare prestiti alle imprese. Un impulso ulteriore deriverà dalle iniziative in corso a livello europeo sull'Unione dei mercati dei capitali (*Capital Markets Union*, CMU). Tra queste rileva in particolare l'impulso al mercato delle cartolarizzazioni che, se semplici e trasparenti, potrebbero rappresentare un importante strumento per consentire alle PMI di accedere al mercato dei capitali privati e diversificare, per questa via, le fonti di finanziamento: i prestiti continuerebbero infatti ad essere erogati dalle banche, che manterrebbero un ruolo di *screening*, ma potrebbero essere più agevolmente ceduti, in un secondo momento, a investitori istituzionali.

### **3. Il quadro regolamentare per il trattamento delle esposizioni bancarie verso le piccole e medie imprese**

Le PMI – soprattutto quelle di dimensioni più piccole – tendono a essere più fragili se confrontate singolarmente con le grandi imprese<sup>2</sup>. Sono meno in grado di fronteggiare shock esterni, più esposte alla concorrenza di paesi dove il costo del lavoro è minore, più fragili nella struttura finanziaria: ciò si traduce in tassi di insolvenza generalmente più elevati.

D'altra parte, un portafoglio di prestiti alle PMI è meno rischioso rispetto a uno verso imprese di grandi dimensioni, perché è più diversificato. Numerose analisi empiriche dimostrano l'effetto positivo del suddividere il rischio su un'ampia platea di piccole imprese – differenti tra loro per settore di appartenenza, processi

<sup>2</sup> La rischiosità delle PMI tende a essere molto differenziata all'interno della categoria. Le analisi condotte dall'EBA – i cui principali risultati vengono descritti nel par. 4 – mostrano che, mentre le imprese di medie dimensioni (comunemente definite come imprese con un fatturato compreso tra i 10 e 50 milioni di euro) tendono a essere meno rischiose di quelle di grandi dimensioni, le imprese di piccola dimensione (ie: con fatturato inferiore ai 10 milioni di euro) mostrano una rischiosità superiore a tutte le altre categorie di imprese; il fenomeno tende a rinforzarsi durante le fasi di contrazione del ciclo economico.

produttivi e mercati di sbocco – rispetto a concentrarlo su pochi operatori di grandi dimensioni. La diversificazione rende meno probabile che alle difficoltà delle PMI che operano in un certo settore si associno quelle che operano in un altro; ciò fornisce alle banche che prestano alle PMI una naturale copertura.

Questi effetti si sono riflessi nella normativa internazionale sui requisiti di capitale delle banche. Con Basilea 2, la scelta di prevedere un trattamento più favorevole per le esposizioni nei confronti delle PMI è stata tuttavia limitata alle banche che utilizzavano metodologie di misurazione del rischio più avanzate (i cosiddetti modelli interni), in grado di stimare e quantificare gli effetti positivi della diversificazione di portafoglio. Con il recepimento in Europa di Basilea 3, a questa previsione si è aggiunto il Fattore di Supporto che riguarda tutte le banche, anche quelle che utilizzano il metodo standardizzato per il calcolo dei requisiti patrimoniali.

Il complesso di riforme introdotto con Basilea 3 risponde alle carenze che la crisi finanziaria ha messo in luce; ha richiesto alle banche presidi patrimoniali e di liquidità rafforzati, minore leva finanziaria. Durante i negoziati per il suo recepimento in Europa, tuttavia, era diffuso il timore che l'aumento dei requisiti patrimoniali penalizzasse in modo eccessivo le economie, come quella italiana, caratterizzate dalla larga prevalenza di PMI.

Per questa ragione, nel corso del cd. “*trilogo*” tra Commissione, Parlamento e Consiglio è stata inserita una apposita previsione (contenuta nell’articolo 501 del regolamento UE No. 575/2013. Essa riconosce alle banche uno “sconto” sul requisito di capitale (il Fattore di Supporto, cd. *SME Supporting Factor*) per tutte le esposizioni verso le PMI.

L’applicazione del Fattore di Supporto è subordinata ad alcune condizioni: l’importo dei prestiti, che non può superare 1,5 milioni di euro; le dimensioni dei

prenditori, che non possono avere un fatturato superiore ai 50 milioni di euro; la tipologia di finanziamento, che deve essere nella forma di prestiti e non in titoli. Queste condizioni mirano a garantire che solo i prestiti alle PMI ne traggano vantaggio, impedendo che l'applicazione del Fattore di Supporto si traduca in una generalizzata riduzione dei requisiti di capitale. Come accennato sopra, il Fattore di Supporto non è subordinato all'utilizzo di uno specifico approccio nel calcolo dei requisiti patrimoniali: ne beneficiano quindi sia le banche più grandi, che utilizzano i modelli interni, sia quelle più piccole – ma più numerose – che adottano la metodologia standardizzata.

Le finalità della previsione sono chiare: rendere i prestiti nei confronti delle PMI relativamente meno costosi – in termini di assorbimento di capitale – rispetto ad altri impieghi; contenere l'effetto restrittivo causato dall'entrata in vigore di requisiti di capitale più severi sia in termini di quantità che di qualità del patrimonio. Il valore del Fattore di Supporto (pari a 0,7619) è stato calibrato per realizzare questo risultato.

L'obiettivo ultimo è di mantenere, in questo modo, un adeguato flusso di credito alle PMI. Tuttavia, il legame tra il raggiungimento di questo obiettivo e la presenza del Fattore di Supporto è solo indiretto: le regole europee non condizionano infatti il riconoscimento del risparmio patrimoniale all'effettivo aumento dei volumi di prestiti alle PMI.

#### **4. I lavori in sede europea e internazionale**

Con l'introduzione del Fattore di Supporto, la normativa europea si è distaccata dall'impianto internazionale previsto da Basilea 3, che non prevede una simile misura.

In prospettiva, tuttavia, questa differenza sembra destinata a ridimensionarsi; il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha infatti recentemente pubblicato<sup>3</sup> il secondo documento sulla revisione del metodo standardizzato per il calcolo del rischio di credito. In esso è prevista la possibilità di applicare un fattore di ponderazione preferenziale (85 per cento, in luogo del 100 per cento attuale) per le esposizioni verso le PMI classificate nel portafoglio “esposizioni verso imprese”. Si tratta di un’importante proposta regolamentare; essa tiene conto della rilevanza e del ruolo svolto da queste imprese in molte giurisdizioni.

Il Comitato di Basilea si appresta a svolgere un’analisi d’impatto nel corso dei prossimi mesi utilizzando un campione di banche attive a livello internazionale. Il fattore di ponderazione dell’85 per cento inserito nel documento di consultazione è dunque da considerarsi indicativo. Il Comitato si è riservato il diritto di cambiare tale calibrazione sulla base delle evidenze che emergeranno dall’analisi dei dati che saranno raccolti.

La Banca d’Italia è impegnata nelle analisi su questo tema da tempo; continuerà a contribuire attivamente ai lavori tecnici volti a stimare più accuratamente i rischi connessi con i prestiti verso le PMI, considerato il loro ruolo svolto nel sistema industriale italiano.

Anche in Europa sono in corso riflessioni sulla revisione del trattamento prudenziale dei finanziamenti alle PMI. Una clausola inserita nel Regolamento CRR chiede infatti alla Commissione Europea di riferire al Parlamento e al Consiglio Europeo, entro gennaio 2017, sull’efficacia del Fattore di Supporto e proporre

<sup>3</sup> *Basel Committee on Banking Supervision, Second consultative document, Standards Revisions to the Standardised Approach for credit risk. December 2015. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d347.pdf>.*  
Il documento è ora sottoposto a consultazione pubblica, che si concluderà l’11 marzo 2016.

eventuali modifiche. L'Autorità Bancaria Europea (*European Banking Authority*, EBA) sta svolgendo una serie di analisi, a supporto dei lavori della Commissione.

Come primo risultato, L'EBA ha pubblicato lo scorso 31 luglio un *Discussion Paper*; il documento è stato sottoposto a consultazione pubblica, che si è conclusa lo scorso 1° ottobre. Hanno risposto 24 tra banche e associazioni di categoria; 3 delle risposte sono espressione del sistema bancario italiano. La maggioranza delle risposte invita l'EBA e la Commissione Europea a mantenere il Fattore di Supporto; suggerisce, anzi, di svolgere ulteriori riflessioni per valutare l'opportunità di ampliarne l'ambito di applicazione.

I lavori dell'EBA sono proseguiti anche dopo il termine della consultazione; sono state condotte nuove analisi; i risultati faranno parte del rapporto finale che l'EBA invierà alla Commissione e che sarà pubblicato a breve.

Le evidenze raccolte confermano il ruolo chiave delle PMI nel tessuto produttivo europeo e lo stretto rapporto tra PMI e canale bancario; quest'ultimo assicura – nelle varie forme tecniche – gran parte del loro fabbisogno di finanziamento. Per quanto riguarda i flussi di credito verso l'economia europea, emerge una forte contrazione nel corso della recente recessione; la riduzione ha ovviamente interessato anche i crediti verso le PMI, ancora al di sotto dei valori pre-crisi. Rimane inoltre ampio il differenziale tra i tassi praticati alle PMI e quelli alle imprese di maggiore dimensione, queste ultime percepite come relativamente meno rischiose.

Le analisi svolte non sono tuttavia conclusive in ordine agli effetti che il Fattore di supporto ha prodotto sulla posizione patrimoniale delle banche, ai risultati ottenuti sui flussi di credito alle PMI, alla correttezza – da un punto di vista prudenziale – dello sconto di capitale introdotto.

Sul primo aspetto, le stime dell'EBA – compiute su un campione di 140 grandi banche – mostrano che la presenza del Fattore di Supporto ha determinato, a settembre 2015, un incremento medio del CET1 ratio<sup>4</sup> (mediamente pari al 13,1 per cento) di 0,16 punti percentuali. Per il campione considerato si tratta quindi di risparmi patrimoniali non ingenti; per intermediari di dimensioni inferiori, non inclusi nelle analisi dell'EBA, potrebbero essere più ampi.

Quanto all'andamento dei prestiti alle PMI, le analisi non mostrano differenze significative rispetto alla dinamica del credito erogato alle imprese più grandi, che non hanno usufruito del Fattore di Supporto. Si tratta tuttavia di un'evidenza poco robusta: paragonare l'andamento del credito tra PMI e grandi imprese non appare corretto, date le differenze sostanziali tra questi due gruppi di imprese.

Con riferimento infine all'ultimo punto, l'EBA ha condotto analisi empiriche per valutare se il Fattore di supporto è confermato dalla presenza di benefici derivanti dalla maggiore diversificazione dei prestiti alle PMI: si tratta, come sopra richiamato, di uno degli elementi che giustificano l'esistenza di questa misura. I risultati ottenuti non sono tuttavia sufficienti a trarre conclusioni; dalla loro lettura, la correttezza – da un punto di vista prudenziale – dello sconto di capitale introdotto dal Fattore di supporto non può essere né confermata, né smentita.

La presenza di risultati non univoci non deve stupire. Il Fattore di supporto è entrato in vigore da poco (dal 1° gennaio 2014); inoltre, esso è stato applicato in un momento in cui altri elementi giocavano in senso contrario: la rischiosità delle controparti cresceva per la fase recessiva, riflettendosi negativamente sugli indici di solidità patrimoniale delle banche; si chiedevano maggiori coperture patrimoniali; entrava in vigore l'ampio, e più severo, pacchetto di riforme regolamentari derivante dalla CRDIV/CRR; sulle principali banche europee si

<sup>4</sup> Il *CET 1 Ratio* è il rapporto tra il capitale di qualità primaria (*Common Equity Tier 1, CET1*) e le esposizioni ponderate per il rischio totali.

conducevano prove di stress, che spingevano gli intermediari a un ulteriore rafforzamento patrimoniale.

In tale contesto appare perciò affrettato concludere sulla base dei dati sinora raccolti che il Fattore di supporto sia stato inefficace; si potrebbe, anzi, argomentare che senza questa misura l'andamento dei crediti alle PMI avrebbe risentito ancor di più della fase recessiva e della transizione alle nuove regole.

La prudenza nei confronti dell'eliminazione del Fattore di supporto appare presente anche nelle Istituzioni Europee. Il Commissario Jonathan Hill, in un seminario tenutosi lo scorso dicembre in materia di revisione del pacchetto CRR/CRDIV, ha sottolineato la necessità di continuare ad analizzare il fenomeno del credito alle piccole e medie imprese e, in particolare, il ruolo del Fattore di supporto<sup>5</sup>. Il 4 febbraio scorso, il Comitato Economico e Affari Monetari del Parlamento Europeo ha pubblicato la bozza di rapporto sul finanziamento delle PMI<sup>6</sup> che sarà discusso nelle prossime settimane. Nel documento si osserva l'importanza del Fattore di supporto come strumento per garantire un adeguato flusso di finanziamento alle PMI, e si chiede alla Commissione di valutare l'adeguatezza di questa misura nonché la possibilità di renderla permanente.

## 5. Conclusioni

Le riforme regolamentari introdotte in risposta alla crisi finanziaria chiedono alle banche di rafforzare i presidi patrimoniali e di liquidità e di limitare la leva finanziaria; a quelle sistemiche sono richiesti presidi ancora maggiori.

<sup>5</sup> Cfr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-6310\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6310_en.htm).

<sup>6</sup> Cfr. *Report on access to finance for SMEs and increasing the diversity of SME funding in a Capital Markets Union* <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-576.834&format=PDF&language=EN&secondRef=01>.

Banche ben capitalizzate, con una leva contenuta e una posizione di liquidità equilibrata, sono meglio in grado di reggere a shock continuando, nel contempo, a finanziare l'economia. Tuttavia, la transizione al nuovo regime, se non adeguatamente gestita, avrebbe potuto ridurre la propensione delle banche a finanziare le imprese. L'introduzione del Fattore di Supporto va inquadrata in questa prospettiva e alla luce della circostanza che in Europa si è deciso di estendere l'applicazione di Basilea 3 a tutte le banche, indipendentemente dal loro grado di internazionalizzazione. Ciò è ancora più rilevante in un tessuto produttivo come quello italiano, dove è prevalente la presenza di PMI e dove la dipendenza dal credito bancario è maggiore che in altri paesi.

Al contempo è anche necessario perseguire con determinazione l'obiettivo di raggiungere una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento della nostra economia, rendendo le imprese italiane meno dipendenti dal canale bancario. Ne beneficerebbero sia le imprese sia le banche.

