

COMMISSIONE FINANZE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

**Indagine conoscitiva sulle problematiche relative
all'applicazione dell'Accordo di Basilea 2**

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

Camera dei Deputati
11 marzo 2010

La virulenza della crisi che ha colpito l'economia mondiale, propagandosi da focolai inizialmente circoscritti ad alcuni segmenti del settore finanziario d'oltreoceano, ha inevitabilmente portato a chiedersi se vi fossero gravi difetti nella regolamentazione e, in particolare, nell'accordo internazionale noto come Basilea 2.

In realtà, all'origine della crisi vi è stata un'interazione fra crescenti squilibri macroeconomici, politiche monetarie accomodanti, un'innovazione finanziaria che sembra aver superato la capacità degli operatori di gestirne le implicazioni, la naturale tendenza dei mercati a passare bruscamente da fasi di euforia e sottostima dei rischi a fasi di crollo della fiducia, il moltiplicarsi delle occasioni di contagio generata dall'integrazione economica internazionale. Certamente l'apparato regolamentare e di supervisione del settore finanziario non è stato in grado di prevenire l'eccessiva dilatazione dei rischi o di imbrigliare lo sviluppo della crisi.

Solo i massicci interventi dei governi e delle banche centrali hanno impedito che venisse minato alle radici il funzionamento dell'intero settore finanziario.

In risposta alla crisi è stata avviata un'azione concertata dei governi, all'interno della quale si svolge, con riferimento al settore finanziario, l'azione di riforma regolamentare del Financial Stability Board e, per il settore bancario, quella del Comitato di Basilea.

In questo intervento illustrerò i contenuti delle nuove regole proposte dal Comitato di Basilea lo scorso dicembre, insieme con un'indicazione degli obiettivi che si prefiggono e del loro possibile effetto sul sistema finanziario italiano.

1. Gli interventi per ridurre il rischio di liquidità

Sin dal primo Accordo di Basilea, la regolamentazione finanziaria per le banche è stata fortemente incentrata sulla presenza di presidi patrimoniali commisurati ai rischi assunti, nella convinzione che alle esigenze di liquidità degli intermediari potesse farsi sempre fronte grazie a mercati interbancari ben sviluppati e integrati. Il rischio che banche solvibili potessero trovarsi nella condizione di non essere in grado di onorare i propri impegni di cassa nei tempi richiesti e a costi sostenibili era sottostimato. Inoltre, aree valutarie segmentate rendevano meno pressante l'esigenza di imporre regole omogenei tra paesi.

La crisi finanziaria ha mostrato invece con quanta rapidità, intensità e durata possa manifestarsi il rischio di liquidità e quali effetti esso possa determinare sulla stabilità degli intermediari e dell'intero sistema. È risultata evidente l'esigenza di definire a

livello internazionale un sistema di regole in materia di gestione della liquidità.

Attraverso l'introduzione di regole quantitative, il Comitato di Basilea mira dunque a evitare che squilibri nella gestione delle liquidità possano mettere a repentaglio la stabilità del singolo intermediario e a ridurre le possibilità di contagio ad altri operatori. Una prima regola, finalizzata a garantire l'equilibrio finanziario di breve periodo, richiede che le banche si dotino di cuscinetti di attività liquide in grado di coprire – anche in condizioni di stress molto severe – deflussi di cassa attesi in un orizzonte di 30 giorni, senza ricorrere al mercato. Una seconda regola risponde invece all'esigenza di evitare squilibri strutturali nella composizione per scadenze delle passività e attività di bilancio.

Alcuni aspetti delle proposte sono ancora aperti. Un tema importante è, ad esempio, la natura delle poste che possono essere incluse nel buffer di attività liquide: la maggiore o minore estensione del novero delle attività ammissibili può determinare conseguenze rilevanti sulle politiche delle banche. È necessario dunque trovare il giusto equilibrio tra la necessità che gli intermediari mantengano profili di liquidità sufficientemente prudenti e quella di garantire adeguati flussi di credito verso la clientela.

2. Le proposte per rafforzare l'adeguatezza del capitale

Le regole sull'adeguatezza del capitale rimangono lo strumento principale per influenzare gli incentivi all'assunzione di rischi da parte delle banche e per determinare la loro capacità di assorbire perdite rimanendo vitali. Le proposte di riforma prevedono il miglioramento della qualità degli strumenti finanziari che possono essere inclusi nel patrimonio di vigilanza e un più adeguato trattamento di alcuni rischi.

2.1. La definizione di capitale

Il patrimonio è sempre stato considerato il metro essenziale nella regolamentazione prudenziale. Adeguati livelli di capitale sono non solo presidio della stabilità, ma garantiscono anche che le banche siano in grado di sfruttare le opportunità di crescita, competere sui mercati internazionali, sostenere con sufficienti flussi di risorse finanziarie le famiglie e le imprese, anche nei momenti difficili.

Già presente nell'agenda dei regolatori internazionali, l'esigenza di intervenire sulla definizione di capitale – ossia sulla scelta degli elementi da computare o meno nel

patrimonio utile a fini di vigilanza – è stata resa pressante dalla crisi. Soprattutto nelle fasi di maggiore turbolenza e incertezza sulla solidità degli intermediari, il mercato ha premiato gli operatori meglio capitalizzati. Il riferimento non è più stato il capitale regolamentare complessivo, ma le sue componenti di più alta qualità, quelle con maggiore capacità di fronteggiare le perdite.

Le proposte del Comitato di Basilea si prefiggono dunque l'obiettivo di innalzare la qualità del capitale, rendendo le banche più pronte ad affrontare future crisi e ad assorbire le perdite in un'ottica sia – e soprattutto – di continuità aziendale sia di liquidazione.

Nel confermare la ripartizione del patrimonio di vigilanza in patrimonio di base (*Tier 1*) – a copertura delle perdite in un'ottica di continuità aziendale – e patrimonio supplementare (*Tier 2*) – a copertura delle perdite in caso di liquidazione – l'orientamento è per una definizione restrittiva della componente predominante del patrimonio di base (il *core Tier 1*), che per le società per azioni dovrebbe essere essenzialmente limitata alle azioni ordinarie e alle riserve di utili.

Gli attuali coefficienti patrimoniali minimi relativi al patrimonio totale e a quello di base saranno affiancati da un requisito relativo al *core Tier 1*. Nello stesso spirito, saranno introdotte regole più stringenti per l'ammissibilità nel patrimonio supplementare degli strumenti di debito subordinato; scompariranno gli elementi di qualità più bassa (*Tier 3*).

Il miglioramento della qualità del patrimonio e la maggiore omogeneità delle regole a livello internazionale sono obiettivi da accogliere positivamente, coerenti con l'approccio da sempre seguito dalla Banca d'Italia. Il rigore con cui abbiamo applicato le regole prudenziali ha contribuito a preservare la stabilità delle banche italiane anche nelle fasi più critiche. Rispetto agli intermediari di altri paesi, che spesso apparivano meglio patrimonializzati prima della crisi, le banche italiane hanno sopportato gli effetti delle turbolenze senza dover ricorrere ad interventi pubblici straordinari; hanno mantenuto la capacità di raccogliere capitali sul mercato. Tra la fine del 2008 e il settembre dello scorso anno il *core Tier 1 ratio* dei cinque maggiori gruppi è aumentato, in media, dal 5,8 al 7,3 per cento. Il rafforzamento patrimoniale, che sta proseguendo, è necessario per accrescere la capacità delle banche di resistere a scenari macroeconomici avversi.

2.2. La migliore copertura dei rischi

La crisi ha anche posto in evidenza come il rischio insito in alcune tipologie di esposizioni fosse ampiamente sottostimato. Si sono resi dunque necessari interventi in grado di riallineare i requisiti ai rischi.

Nel luglio 2009 il Comitato di Basilea è intervenuto sulle regole relative ai rischi di mercato, introducendo requisiti più severi a fronte delle esposizioni del portafoglio di *trading*, delle ri-cartolarizzazioni e delle linee di liquidità concesse in connessione con operazioni di cartolarizzazione. Sono state definite metodologie di calcolo del valore a rischio delle attività in portafoglio in grado di incorporare condizioni di stress (*stressed value-at-risk*). Per i prodotti di credito strutturato è stato introdotto un requisito aggiuntivo che tiene esplicitamente conto, nel *trading book*, dei rischi di default e di downgrading delle controparti, tra le maggiori cause della crisi del mercato delle cartolarizzazioni.

Stessa logica seguono le più recenti proposte, che modificano le regole sul rischio di controparte. Attraverso modalità di calcolo più rigorose si è inteso catturare, tra le altre cose, l'impatto in termini di perdite dell'aumento del numero di default e del peggioramento del merito di credito delle controparti in corrispondenza di un aumento della volatilità del mercato; dell'aumento, nei momenti di crisi, delle interconnessioni tra grandi istituzioni finanziarie.

In considerazione dei rischi e della diffusione di transazioni in prodotti derivati regolate su base bilaterale in mercati non regolamentati, sono stati inoltre posti incentivi nella struttura dei requisiti patrimoniali affinché queste operazioni siano effettuate con controparti centrali, a loro volta soggette a standard che ne rafforzino la capacità di resistere a rischi sistemici.

Ispirate allo stesso principio di migliore copertura dei rischi sono le modifiche che propongono correzioni al calcolo dei requisiti patrimoniali e più rigorosi criteri di ammissibilità delle agenzie di rating per tenere conto delle possibili implicazioni derivanti da un affidamento eccessivo della regolamentazione su valutazioni esterne del rischio di credito e dal loro uso acritico da parte degli intermediari.

3. Il leverage ratio e le misure contro la prociclicità del capitale

Dalla diagnosi degli eventi che hanno portato alla crisi muovono anche gli sforzi per introdurre strumenti che limitino l'eccessiva crescita dell'indebitamento nelle fasi di

euforia e contenere la probabilità che requisiti patrimoniali sensibili al rischio possano tradursi in una maggiore prociclicità del settore finanziario.

3.1. Il *leverage ratio*

La proposta di imporre un *leverage ratio* alle banche è una delle risposte all'esigenza di evitare livelli di debito non compatibili con un equilibrato funzionamento del sistema economico.

Il *leverage ratio* – definito come il rapporto massimo tra il volume delle attività e delle esposizioni fuori bilancio e il capitale – ha però una duplice finalità. Oltre a contribuire a contenere il livello di indebitamento nelle fasi di elevata crescita economica, esso può supplire ad eventuali carenze o imperfezioni nei modelli interni per la valutazione del rischio, soprattutto di quelli sviluppati per prodotti finanziari particolarmente complessi o innovativi.

Il valore massimo di *leverage* che le banche potranno sostenere non è stato ancora fissato. Esso dovrà essere tale da interagire virtuosamente con l'impianto di Basilea 2, così come modificato a seguito della crisi, evitando di alterare la struttura di incentivi degli intermediari o di rafforzare, invece che contribuire a ridurre, il grado di ciclicità delle dotazioni patrimoniali.

Si tratta di problemi dei quali il Comitato è consapevole. Secondo le sue intenzioni, la calibrazione dell'indicatore sarà definita in modo tale che esso risulti vincolante per le categorie di intermediari che tendono maggiormente a sfruttare la leva finanziaria – quelli, ad esempio, più orientati alle attività di negoziazione o specializzati in comparti finanziari innovativi – e nelle sole fasi di particolare crescita dell'economia.

3.2. Buffer anticiclici

Il Comitato ha anche proposto misure che più direttamente sono tese a limitare la prociclicità della regolamentazione finanziaria. A tal fine è stato proposto un pacchetto di interventi che, nel fronteggiare i diversi aspetti della prociclicità, mirano a completarsi a vicenda. L'ammontare complessivo del buffer di capitale al di sopra del minimo regolamentare sarà dunque dato dalla somma di varie componenti, ciascuna regolata da meccanismi di funzionamento differenti in considerazione della sua specifica finalità.

Il principio alla base dell'introduzione di misure anticicliche è intuitivo e ampiamente condiviso: alle banche deve essere richiesto di costituire risorse patrimoniali nelle fasi favorevoli, quando il rischio si accumula nei loro bilanci, e di utilizzarle quando le condizioni si deteriorano e il rischio si materializza.

La discussione – ancora in corso – si è dunque concentrata su come mettere in pratica questo principio. Sebbene molti dettagli, non marginali, siano ancora aperti, è però possibile tracciare le linee generali delle innovazioni proposte.

La prima componente del pacchetto anticiclico, un buffer specifico definito in base alle caratteristiche di ogni intermediario, ha l'obiettivo di contenere le fluttuazioni del requisito minimo per le banche che adottano i modelli interni per il rischio di credito, soprattutto per quelle che hanno sviluppato sistemi di rating che risentono maggiormente delle oscillazioni cicliche. Pur in assenza di robuste evidenze empiriche sul legame tra requisiti di capitale e ciclo economico, si tratta di uno dei limiti di Basilea 2 che è opportuno rimuovere.

La proposta, ispirata ai lavori condotti dal CEBS e dalla *Financial Services Authority* del Regno Unito, si basa sull'applicazione di un fattore di scala – determinato osservando la variabilità delle probabilità di default nel tempo – che riflette la differenza tra le fasi recessive dell'economia (o quelle medie di lungo periodo) e le condizioni cicliche correnti. Il vantaggio di questi metodi è che, pur preservandone il valore informativo, trasformano i rating stimati dalle banche in misure del rischio che sono meno influenzate dal modificarsi delle condizioni economiche (in gergo, trasformano le probabilità di default da *point-in-time* in *through-the-cycle* o di recessione). L'applicazione del fattore di scala garantisce che, all'aumentare delle probabilità di default, l'incremento del requisito minimo sia assorbito dai buffer accumulati, evitando potenziali effetti indesiderati sull'offerta di credito; tuttavia, per costruzione, esso non determina il rilascio di capitale per sostenere la ripresa. In tal senso, si tratta di una misura che limita la ciclicità, ma che non ha funzioni anticicliche. Non può dunque che costituire un primo tassello di una composizione più complessa.

La seconda misura prevede la fissazione di un *target ratio* patrimoniale per assicurare che tutte le banche siano dotate, in espansione, di un cuscinetto di capitale al di sopra del minimo regolamentare e che le politiche di distribuzione degli utili non determinino la contrazione della base patrimoniale proprio all'insorgere di una crisi. Al fine di perseguire l'obiettivo di conservazione del capitale è determinato un legame tra la distanza della banca dal *target ratio* stesso e le possibilità di pagamento dei dividendi

agli azionisti, di riacquisto delle azioni proprie, di attribuzione di bonus al personale: quanto più la banca è lontana dal target tanto minore è la quota di utili che può essere distribuita.

I concetti di *target ratio* e di meccanismo di conservazione del capitale prima descritti potrebbero essere integrati con un vero e proprio buffer con funzione anticiclica, la terza componente del pacchetto, destinato a garantire che le banche accumulino risorse patrimoniali nelle fasi di crescita eccessiva del credito aggregato, così da essere in grado di fronteggiarne i relativi rischi. Si tratta senza dubbio della misura nella quale si avverte maggiormente lo sforzo di introdurre una prospettiva macroprudenziale nell'ambito della regolamentazione microprudenziale. L'attivazione del buffer macroprudenziale avverrebbe solo in situazioni di surriscaldamento dell'economia mentre, normalmente, esso sarebbe pari a zero. In concreto l'accumulazione del buffer potrebbe essere attivata quando il rapporto tra il credito totale e il PIL è al di sopra del suo trend di lungo periodo, secondo un criterio semi-automatico che prevedrebbe comunque un elemento di discrezionalità da parte delle autorità di ciascun paese. Totalmente discrezionale sarebbe invece la decisione di consentire alle banche di utilizzare il buffer nelle fasi di recessione o di crisi.

Tale soluzione intende dare risposta al *trade-off* tra regole e discrezionalità: attraverso l'esercizio di una discrezionalità vincolata da parte delle autorità, è possibile mantenere una certa flessibilità nell'utilizzo dello strumento, riducendo il rischio che esso sia considerato poco credibile.

Infine è in discussione una proposta volta a ottenere che le politiche di accantonamento delle banche a fronte delle perdite attese sui crediti abbiano effetti meno prociclici. Lo *International Accounting Standard Board* (IASB) è orientato a superare l'approccio attuale basato sul concetto di perdite realizzate (*incurred losses*) e quindi molto pro ciclico, ammettendo rettifiche a fronte delle perdite attese. Sfruttando questa apertura, le autorità di vigilanza dovranno nei prossimi mesi intensificare il confronto con le autorità contabili al fine di pervenire a una soluzione che unisca a una maggiore semplicità operativa rispetto al metodo proposto dallo IASB il recepimento di un concetto di perdita attesa che sia fondato non sulle condizioni correnti ma su quelle medie riferibili a un intero ciclo economico..

4. Il dibattito sugli operatori sistemicamente rilevanti

La presenza di operatori sistemicamente rilevanti – spesso *cross-border* 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*.

Si tratta di un tema ampio. Mi soffermerò quindi solo su alcune delle molte questioni ancora aperte.

La prima sta nella definizione – e quindi nell'identificazione – delle istituzioni sistemiche. Tradizionalmente, la rilevanza sistemica è stata fatta coincidere con la dimensione – *too-big-to-fail* – criterio che appare oggi parziale, se non insoddisfacente. La crisi ha mostrato che anche il fallimento di intermediari relativamente piccoli può determinare ripercussioni sull'intero sistema finanziario e che, a parità di dimensione, istituzioni diverse pongono rischi sistemici differenti a seconda, ad esempio, del loro grado di interconnessione o del modello di *business* prescelto.

Si devono dunque adottare criteri in grado di consentire una più ampia valutazione dei diversi fattori – dimensione, interconnessione, composizione dell'attivo e del passivo, sfruttamento della leva, grado di trasformazione delle scadenze – che determinano la rilevanza sistemica di una istituzione. È comunque da evitare l'introduzione di liste di intermediari che, oltre ad accentuare il *moral hazard*, rischierebbe di creare segmentazioni inopportune del mercato.

La seconda questione è come ridurre il rischio posto dagli intermediari sistemici. Una soluzione è quella di impedirne la formazione, attraverso vincoli di tipo strutturale sul modello del *Glass-Steagall Act* – la legge che negli Stati Uniti separava banche commerciali e banche d'investimento – o distinguendo esplicitamente tra le attività bancarie più tradizionali e sicure, da sottoporre a regolamentazione, e quelle più rischiose da deregolamentare e per le quali non sarebbero previsti salvataggi pubblici. Una lezione molto chiara che abbiamo imparato dalla crisi è però quanto facilmente gli shock si propaghino dagli intermediari non regolati a quelli regolati e come anche i primi possano assumere rilevanza sistemica, così da rendere non credibile l'impegno delle autorità a non prestare loro soccorso. In presenza di innovazione finanziaria, inoltre, interventi di tipo strutturale si prestano ad aggiramenti, con la conseguenza di espandere, invece che eliminare, il c.d. sistema bancario ombra.

Si stanno anche valutando strumenti di tipo prudenziale, quali requisiti patrimoniali addizionali per le banche che pongono rischi sistemici. L'inasprimento del regime patrimoniale consentirebbe un maggiore allineamento tra il costo sociale e quello privato connessi con il fallimento dell'istituzione sistemica; la diffusione presso gli investitori di strumenti di debito che si convertono in azioni prima dell'intervento pubblico (*contingent capital*) consoliderebbe la disciplina di mercato e ridurrebbe il costo dei salvataggi.

L'ultima questione è la riduzione dell'impatto della crisi, una volta che essa si sia verificata. Alcune proposte prevedono l'obbligo per i gruppi bancari *cross-border* di organizzare la propria attività all'estero nella forma di filiazioni autonome, dotate di autonomia patrimoniale e di liquidità. Si intende in tal modo limitare gli effetti che la dimensione e la complessità della banca possono avere nella gestione di una crisi. D'altra parte, percorrere questa via potrebbe limitare i benefici della diversificazione e lo sfruttamento delle economie di scala – fattori determinanti nella decisione di operare oltre i confini nazionali – nonché essere di ostacolo allo sviluppo di sistemi di controllo e gestione dei rischi integrati, in grado di consentire all'autorità di vigilanza consolidata una visione d'insieme dei rischi ai quali l'intermediario è esposto.

La strada che è più urgente percorrere è piuttosto quella di predisporre, prima che il dissesto si manifesti, procedure efficienti per la sua ordinata gestione. La soluzione delle crisi degli intermediari sistemici, molto spesso con articolate ramificazioni *cross-border*, deve essere necessariamente inquadrata in un'ottica che non sia esclusivamente nazionale ma basata sullo spirito di cooperazione tra autorità. Autorità e intermediari dovrebbero sviluppare piani di emergenza, prevedendo la riduzione dell'esposizione ai rischi (*de-risking*) e meccanismi per favorire una liquidazione ordinata delle attività. Questi piani (*living wills*) dovrebbero identificare le attività vitali di ogni istituzione, quelle dalla cui interruzione potrebbero dipendere i più gravi rischi per la stabilità complessiva del sistema finanziario. Soprattutto con riferimento a tali attività, le autorità dovrebbero sviluppare accordi per la ripartizione degli oneri dell'intervento. Si tratta, in definitiva, di mantenere più gradi di libertà nella gestione e risoluzione delle crisi, aumentando le opzioni disponibili e consentendo salvataggi anche solo parziali degli operatori sistemici.

5. L'impatto delle nuove misure sulle banche italiane

Gli effetti della crisi finanziaria sono stati in Italia meno forti grazie a un modello di

intermediazione fondamentalmente sano, sostenuto da un quadro regolamentare e una vigilanza prudenti. Le banche italiane sono entrate nella crisi con un'esposizione complessivamente contenuta verso i prodotti della finanza strutturata e una minore dipendenza dai mercati della raccolta all'ingrosso. Il nostro sistema bancario era e resta caratterizzato dalla netta prevalenza dell'attività di intermediazione creditizia a favore di famiglie e imprese, dal forte radicamento territoriale, da una leva finanziaria contenuta e da una struttura di bilancio nel complesso equilibrata.

Nel corso del 2009 i prestiti bancari, al netto delle sofferenze e dei pronti contro termine, si sono ridotti dello 0,7 per cento (dati corretti per le cartolarizzazioni). La diminuzione del volume dei finanziamenti bancari ha riguardato soprattutto le imprese (-3 per cento) ed è stata più accentuata tra quelle di maggiore dimensione (con almeno 20 addetti) e nel settore manifatturiero. Il rallentamento riflette sia la bassa domanda di prestiti per l'attività di investimento, sia una restrizione delle condizioni di offerta. Il credito alle famiglie, pur rallentando, ha continuato a crescere.

Secondo le risposte fornite dalle banche italiane partecipanti all'indagine sul credito nell'area dell'euro (*Bank Lending Survey*), l'irrigidimento dei criteri adottati per la concessione di prestiti alle imprese, che aveva registrato un picco alla fine del 2008, è proseguito nel corso del 2009 con intensità decrescente e si è sostanzialmente interrotto nel quarto trimestre. Analoghi indicatori desunti dai sondaggi recentemente condotti presso le imprese (inchiesta mensile ISAE, indagine trimestrale Banca d'Italia / Il Sole 24 Ore), pur registrando un forte calo rispetto ai valori massimi raggiunti un anno prima, segnalano il persistere delle difficoltà di accesso al credito. Per le imprese che hanno avuto accesso al credito il costo del finanziamento si è tuttavia nettamente ridotto: a dicembre il tasso medio sulle erogazioni di crediti diversi dai conti correnti è stato del 2,2 per cento, rispetto al 4,5 per cento di dodici mesi prima.

Secondo la *Bank Lending Survey*, il livello di patrimonializzazione delle banche e il costo del capitale hanno contribuito a determinare le condizioni di offerta da parte degli intermediari, ma risultano fattori secondari rispetto alle aspettative sulle prospettive generali dell'economia e alle previsioni sulla crescita della singola impresa o di specifici settori di attività.

La qualità del credito risente della prolungata fase di debolezza del ciclo economico. Nel terzo trimestre del 2009 il tasso d'ingresso in sofferenza (il rapporto tra nuove sofferenze rettifiche e prestiti complessivi) ha raggiunto il 2,2 per cento per il totale dei prestiti ai residenti e il 3,1 per cento per quelli alle imprese (rispettivamente 1,2 e 1,5

per cento nello stesso periodo del 2008). È aumentata la quota di prestiti verso clientela in temporanea difficoltà; per le imprese gli incagli e i prestiti ristrutturati sono saliti dal 2,5 al 4,9 per cento dei prestiti totali nel 2009.

Sono crescenti le preoccupazioni per gli effetti che un uso meccanico dei sistemi di rating potrebbero determinare sull'offerta di credito. I modelli statistici di valutazione degli affidati in uso presso le banche utilizzano al momento i dati di bilancio delle imprese riferiti al 2008; dalla primavera cominceranno a elaborare quelli sul 2009 che, se la ripresa prosegue, potrebbero fornire una rappresentazione non più attuale della situazione. Abbiamo in più occasioni sollecitato le banche a integrare i dati di bilancio con informazioni raccolte localmente, rendere più tempestive le revisioni degli affidamenti, affinare i metodi di valutazione del merito di credito, prevedere incentivi equilibrati per coloro che gestiscono le relazioni con la clientela. Lo ha ricordato il Governatore Draghi: "È importante che le banche nel decidere sul credito da dare usino tutta l'informazione loro disponibile; integrino i risultati dei metodi statistici di *scoring* – che perdono parte della loro capacità predittiva in momenti eccezionali – con la conoscenza diretta del cliente, delle sue effettive potenzialità di crescita e di redditività nel lungo periodo".

È alla luce di questo quadro che va letta l'introduzione delle nuove regole prudenziali. La limitata operatività nel campo della finanza innovativa e nella negoziazione di prodotti di credito strutturati induce a prevedere che l'impatto dell'inasprimento dei requisiti patrimoniali sul *trading book* risulterà in media contenuto per le banche italiane. L'introduzione del *leverage ratio* non dovrebbe comportare conseguenze importanti. Il trattamento più severo riservato alle attività innovative e più rischiose potrebbe condurre al ripensamento dei modelli di *business* di alcune banche; ne beneficerebbe l'operatività creditizia tradizionale.

Non ci si può però nascondere che le modifiche regolamentari proposte dal Comitato di Basilea richiederanno alle banche italiane adeguamenti non trascurabili. Sebbene esse partano da una situazione migliore di quella di altri sistemi bancari sul fronte, ad esempio, della qualità del patrimonio, rimangono aperti aspetti importanti delle proposte che potrebbero determinare conseguenze di rilievo.

È il caso della deduzione dal patrimonio delle attività per imposte anticipate, il cui ammontare assume valori di assoluto rilievo per effetto dei vincoli nazionali alla deducibilità fiscale delle perdite su crediti. Su questo fronte, lo studio d'impatto consentirà di valutare opzioni alternative, come quella di dedurre solo parzialmente tali

attività, in modo da evitare che differenze nei trattamenti fiscali nazionali creino eccessive disparità concorrenziali.

Anche la deduzione integrale dal *Tier 1* degli interessi di minoranza e delle partecipazioni bancarie, finanziarie e assicurative potrebbe avere impatti non trascurabili sul nostro sistema. La presenza di significative quote di risorse di pertinenza di terzi è in larga misura la conseguenza dei processi di aggregazione che hanno interessato il sistema italiano negli anni scorsi. Appare tecnicamente fondata la proposta alternativa di tenerne conto parzialmente, almeno fino a un ammontare commisurato ai rischi delle singole sussidiarie che tali interessi fronteggiano.

Quanto alle regole sulla liquidità, l'effetto dipenderà dal disegno finale dei due indicatori. Appare tuttavia chiara sin d'ora la necessità che le banche italiane aumentino le scorte di attività prontamente liquidabili. Se da un lato il profilo di liquidità del sistema appare complessivamente migliorato, anche grazie alla rafforzata azione di monitoraggio avviata dal 2007 dalla Banca d'Italia, dall'altro permangono sui mercati elementi di incertezza.

Prima della crisi i profitti delle banche sono stati molto elevati, con livelli di redditività superiori a quelli registrati negli altri settori produttivi. Non si può negare che ciò sia anche disceso dall'assunzione di rischi troppo elevati, non adeguatamente coperti da risorse patrimoniali e di liquidità. L'insieme dei provvedimenti in discussione potrebbe quindi determinare una contrazione dei profitti delle banche, ma comporterà anche a un contenimento dei rischi da loro assunti. Come auspicato dal Governatore: "le banche dovranno rispondere alla prima con opportune e ampie riorganizzazioni, non contrastare il secondo con l'assunzione di nuovi rischi".

6. I prossimi passi

Con la pubblicazione dei documenti di consultazione, il Comitato di Basilea ha dato una risposta forte all'esigenza di rendere il settore finanziario più stabile. Le proposte, sebbene richiedano ulteriori riflessioni e affinamenti, pongono basi solide per rimediare alle criticità emerse durante la crisi, forniscono il contributo della comunità dei supervisori al più ampio ripensamento dei principi che devono guidare lo sviluppo del sistema finanziario. Pur confermandone sostanzialmente la filosofia di fondo, si prende atto di alcuni limiti della disciplina di Basilea 2 e si introducono correttivi vigorosi finalizzati a migliorarne il funzionamento, a modificare in profondità gli aspetti che

hanno dimostrato di non funzionare adeguatamente, a rimuovere strutture di incentivo insoddisfacenti.

Si tratta di proposte non definitive; esse rappresentano il punto di partenza per il confronto con l'industria e con gli altri portatori di interessi. L'intero pacchetto regolamentare è stato posto in consultazione per un periodo di quattro mesi e sarà oggetto di un articolato studio di impatto, finalizzato a valutare gli effetti quantitativi delle singole modifiche proposte sui bilanci delle banche e di raccogliere le informazioni necessarie per la calibrazione del livello definitivo di capitale e liquidità che gli intermediari dovranno detenere. Analogamente, per le banche dell'Unione europea, il CEBS coordinerà un esercizio simile, che terrà conto delle specificità del sistema finanziario e della regolamentazione dell'UE.

Le nuove regole, che dovrebbero entrare in vigore alla fine del 2012 e non prima del pieno consolidamento della ripresa economica, saranno introdotte con la necessaria gradualità, anche attraverso la previsione di disposizioni transitorie, al fine di dare agli intermediari il tempo di adeguarsi e di non ostacolare il superamento della crisi.

Oltre all'impatto, attraverso le informazioni raccolte sarà inoltre possibile valutare più compiutamente le interazioni tra i diversi strumenti e identificare le aree sulle quali possono rendersi necessari interventi migliorativi o correzioni. Con la progressiva conclusione dei lavori sulle diverse misure anticicliche potrà essere analizzato il funzionamento complessivo della riforma, anche al fine di procedere alla eventuale razionalizzazione e semplificazione delle proposte.

Tale analisi – che il Comitato definisce *bottom-up* perché basata sui dati raccolti presso le banche – sarà integrata da una valutazione su quale sia il livello più adeguato di capitale che il sistema bancario internazionale nel suo complesso dovrebbe detenere, bilanciando l'esigenza di garantirne la capacità di fronteggiare le perdite connesse con eventuali crisi finanziarie e quella di evitare effetti indesiderati sulla sua capacità di sostenere la crescita economica.

Guardando avanti, la principale sfida che ci aspetta è assicurare il recepimento omogeneo delle nuove regole in giurisdizioni molto diverse tra loro. Buone regole non sono sufficienti se non sono applicate in modo adeguato e con fermezza. Affinché i benefici della revisione in atto possano effettivamente concretizzarsi, è dunque fondamentale definire, almeno in Europa, criteri condivisi per l'*enforcement* degli standard comuni. Si tratta di un risultato non scontato, che richiederà un impegno deciso nei prossimi anni.