

turno (Danimarca) sulla base degli orientamenti espressi da parte degli Stati Membri. Un accordo politico al Consiglio Ecofin potrebbe essere raggiunto entro il prossimo mese di marzo; parallelamente proseguirà il confronto con il Parlamento Europeo. La pubblicazione dei due atti legislativi nella Gazzetta Ufficiale dell'UE è prevista prima della prossima estate.

La fase attuale del negoziato è particolarmente delicata. La Banca d'Italia sostiene l'importanza di un'attuazione rigorosa in tutte le giurisdizioni delle regole di Basilea 3 e la necessità di definire in ambito europeo una legislazione coerente con gli accordi presi a livello globale.

Nei paragrafi che seguono si riporta un'analisi delle principali novità del pacchetto legislativo. In particolare, discuterò le principali implicazioni e criticità derivanti dall'obiettivo di definire un *single rulebook* a livello europeo; successivamente, passerò in rassegna i punti rilevanti della proposta sugli aspetti di maggiore interesse per il sistema italiano: il grado di armonizzazione, la definizione di capitale, le regole sulla liquidità, il *leverage ratio*, il trattamento prudenziale delle esposizioni creditizie verso le piccole e medie imprese.

3.1 Il grado di armonizzazione della nuova legislazione bancaria europea

Il testo in esame prefigura una legislazione primaria di massima armonizzazione: viene fortemente limitata la possibilità per gli Stati membri di adottare regole a livello nazionale diverse o anche più stringenti di quelle concordate in ambito europeo. La scelta operata dalla Commissione trae origine dall'intento di realizzare il *single rulebook*, cioè un insieme di regole armonizzato che si applichi alla generalità degli intermediari operanti nel Mercato Unico.

Abbiamo più volte sottolineato come l'armonizzazione massima e il *single rulebook* debbano essere collegati all'obiettivo di avere regole rigorose su tutti i profili cruciali per la vigilanza bancaria. Non sarebbe accettabile un livello di convergenza su norme che non consentono di intercettare in tempo i rischi rilevanti.

Il principio dell'armonizzazione massima prevede specifiche eccezioni. In primo luogo, nel caso in cui – per motivazioni di carattere macro-prudenziale – dovesse emergere la necessità di requisiti prudenziali più severi a livello UE, la Commissione – attraverso un atto delegato da adottare anche sulla base di una raccomandazione/opinione dello *European Systemic Risk Board* (ESRB) oppure della

European Banking Authority (EBA) – potrebbe consentire un aumento dei requisiti di capitale in tutti gli Stati Membri per un periodo di un anno. Inoltre, le singole autorità competenti potranno imporre a livello nazionale requisiti di capitale più stringenti, ma solo in ambiti molto limitati (impieghi garantiti da immobili; nell’ambito del secondo pilastro verso un’istituzione o un gruppo di istituzioni; nella determinazione del livello del buffer anticiclico).

Il parere emesso lo scorso gennaio dalla Banca centrale europea (BCE) sull’intera proposta legislativa contiene una richiesta di modificare il Regolamento al fine di consentire: i) anche agli Stati membri, oltre che alla Commissione, la possibilità di adottare a livello nazionale requisiti più stringenti in caso di rischi sistemici; ii) un ampliamento del novero degli istituti prudenziali che possono essere oggetto di una calibrazione più stringente per ragioni di stabilità, includendo anche i requisiti in materia di liquidità, *leverage* e concentrazione dei rischi. Al fine di evitare conseguenze non desiderate sulla stabilità *cross-border* derivanti dall’adozione di decisioni unilaterali, la BCE invoca un forte ruolo dell’ESRB per assicurare il coordinamento, anche in via preventiva, delle decisioni che possono essere assunte a livello nazionale.

Le richieste della BCE sono state condivise dalla Banca d’Italia: l’introduzione nella legislazione UE di un maggiore grado di flessibilità nell’uso degli strumenti micro-prudenziali per finalità di stabilità potrebbe consentire una risposta più tempestiva e adeguata a situazioni di crisi che coinvolgano singoli Paesi, purchè ciò avvenga nell’ambito di appropriate tutele definite nell’ambito dell’ESRB.

3.2 La definizione del capitale

a) Ammissibilità degli strumenti di capitale nel CET1 e ruolo dell’EBA

La proposta in discussione considera ammissibili nel capitale di migliore qualità delle banche organizzate in forma societaria gli “strumenti di capitale” che rispettano i criteri stabiliti da Basilea 3 (in termini di capacità di assorbimento delle perdite, permanenza e flessibilità nei pagamenti). Si tratta di un’impostazione che privilegia la sostanza economica rispetto alla forma giuridica dello strumento ed è basata sulla considerazione che negli ordinamenti degli Stati membri non sarebbe rinvenibile una definizione uniforme di “azioni ordinarie”. Basilea 3, che si prefigge di raggiungere una definizione di capitale veramente armonizzata, prevede invece che siano computati nel

CET1 gli strumenti di capitale che rispettano sia la forma giuridica (*common shares*) sia la sostanza economica (rispetto dei criteri).

Diventa quindi cruciale il ruolo dell'EBA nella redazione della lista degli strumenti computabili nel CET1. Il testo attualmente in esame prevede che la lista sia redatta e pubblicata dall'EBA unicamente sulla base delle decisioni delle Autorità competenti dei singoli Stati Membri. In linea con quanto proposto dalla BCE, la Banca d'Italia ritiene invece che la lista dell'EBA debba avere carattere vincolante ed esaustivo al fine di garantire il *level playing field* per le banche che operano nel Mercato Unico.

b) Deferred Tax Assets (DTA)

Gli interventi normativi realizzati in Italia, da ultimo con la legge n. 214/2011, rendono ora certa la trasformazione delle DTA in attività disponibili nei confronti dell'Erario quando si verificano perdite d'esercizio. Lo scorso dicembre il Comitato di Basilea ha riconosciuto che tali attività non devono essere dedotte dal capitale bensì incluse tra le attività ponderate per il rischio, con un peso pari al 100 per cento.

Si tratta di un aspetto sul quale l'azione negoziale della Banca d'Italia è stata particolarmente incisiva. Come è noto, infatti, le DTA sono assai rilevanti per le banche italiane, posto che la normativa fiscale italiana consente di dedurre ogni anno dall'utile di esercizio una quota molto contenuta delle rettifiche su crediti.

Nella negoziazione europea, la delegazione italiana ha presentato un emendamento per riflettere nel testo finale le decisioni adottate sul punto dal Comitato di Basilea. La Presidenza danese, sostenuta dalla Commissione, ha dichiarato il proprio impegno ad accogliere l'emendamento. In questo modo, le DTA contabilizzate dalle banche italiane non dovranno essere dedotte dal capitale.

3.3 Le regole per la gestione del rischio di liquidità

In merito alle regole sulla liquidità, e in particolare all'indicatore di breve termine (*liquidity coverage ratio*), il testo in esame si differenzia da quello pubblicato dal Comitato di Basilea, con particolare riferimento all'individuazione delle attività computabili nel buffer.

La proposta di Regolamento prevede solo due categorie di attività – quelle con “caratteristiche estremamente elevate di liquidità e qualità di credito” e quelle “con caratteristiche elevate di liquidità e qualità di credito” – e definisce solo criteri generali per stabilire quali attività siano da considerare appartenenti all’una o all’altra categoria. Vengono inoltre considerate ammissibili anche attività (come per esempio quelle emesse dalla banca, nel caso si tratti di banche ‘sponsorizzate’ da un governo centrale o regionale e che facciano prestiti per fini di pubblica utilità) escluse da Basilea 3.

È previsto che la Commissione emani, entro la fine del 2015, la normativa di dettaglio sulla base di un rapporto dell’EBA, che dovrà valutare gli effetti indesiderati dell’indicatore e specificare criteri oggettivi per la determinazione del buffer di liquidità. Nel periodo di monitoraggio regolamentare, previsto dall’inizio del 2012 alla fine del 2014, saranno gli stessi intermediari a identificare le attività computabili nel buffer sulla base di linee-guida fornite dalle Autorità di vigilanza ovvero sulla base dei modelli interni. Il Comitato di Basilea ha invece stabilito criteri puntuali in merito alle caratteristiche qualitative e quantitative che le attività devono avere per essere considerate ammissibili nel buffer di liquidità.

L’assenza di criteri uniformi per definire le attività ammissibili nel buffer di liquidità, unitamente alla possibilità per le banche di utilizzare i modelli interni, potrebbe alterare le condizioni di parità concorrenziale tra diversi istituti nella gestione della liquidità, e indebolire l’efficacia dell’impianto normativo.

È inoltre previsto che la definizione delle attività liquide sia effettuata attraverso la procedura di co-decisione. La Banca d’Italia si era espressa a favore dell’adozione di un atto delegato da parte della Commissione che avrebbe permesso da una parte il rispetto dei tempi stabiliti a livello internazionale e dall’altra una maggiore aderenza alle regole di Basilea 3.

Sarà necessario monitorare attentamente il processo legislativo al fine di assicurare la piena coerenza con gli sviluppi nell’ambito del Comitato di Basilea e fare in modo che le due nuove regole – sia quella di breve periodo sia quella di medio-lungo termine – entrino in vigore come misure di primo pilastro nei tempi stabiliti a livello internazionale e sulla base di coerenti calibrazioni degli aggregati tali da riflettere in modo adeguato le determinanti alla base del rischio di liquidità.

3.4 Il leverage ratio

La proposta di disciplina europea sul *leverage ratio* presenta alcune divergenze rispetto a quanto definito dal Comitato di Basilea, con riferimento sia alla natura dell'indicatore sia alla *disclosure* da assicurare al mercato nel corso del periodo transitorio.

a) Natura del leverage ratio

La Commissione europea non ha ritenuto opportuno prevedere l'introduzione a regime del *leverage ratio* come strumento vincolante, preferendolo piuttosto come ulteriore strumento di vigilanza applicabile alle singole banche nell'ambito del secondo pilastro. La sua eventuale migrazione nell'ambito dei requisiti di Primo Pilastro sarà subordinata agli esiti di una relazione che la Commissione Europea dovrà presentare al Parlamento Europeo e al Consiglio Ecofin entro il 2016, da redigere sulla base di un rapporto dell'EBA. In tale sede, l'EBA dovrà valutare l'efficacia del *leverage ratio* nel limitare l'accumulo eccessivo di leva finanziaria, verificare l'adeguatezza delle modalità di calcolo del coefficiente per quanto riguarda sia la definizione del capitale (numeratore) sia la misura dell'esposizione complessiva (denominatore) e verificare la possibilità di differenziare la calibrazione del requisito in funzione dei modelli di *business* delle banche, con particolare riferimento agli intermediari caratterizzati da una contenuta rischiosità.

Il Comitato di Basilea, attribuisce natura vincolante (primo pilastro) al coefficiente di leva finanziaria a partire dal 1 gennaio 2018, seppure dopo un riesame ed una calibrazione adeguati. La Banca d'Italia sostiene la necessità di allineare il testo del Regolamento a quello di Basilea 3. La mancata introduzione del coefficiente di leva finanziaria come misura vincolante ed uniforme per tutti gli intermediari potrebbe indebolire l'efficacia complessiva della riforma e priverebbe le Autorità di uno strumento importante per fronteggiare una delle cause più rilevanti della crisi finanziaria.

b) Disclosure durante il periodo transitorio

È previsto che, a partire dal 2015, gli intermediari forniscano al mercato informazioni sul livello di leva finanziaria, sui fattori che lo hanno determinato nonché

una descrizione delle misure attuate per la gestione del rischio di leva eccessiva. Si conferisce tuttavia agli intermediari la facoltà di stabilire le modalità di calcolo dell'indicatore, scegliendo tra la configurazione di Tier 1 vigente nel momento in cui è eseguito il calcolo, quella definita quando tutte le nuove previsioni sul capitale entreranno in vigore, ovvero l'utilizzo di entrambe le configurazioni.

In proposito, la Banca d'Italia ha sempre sostenuto la necessità di stabilire regole uniformi che garantiscano ai mercati un'informativa adeguata, accurata e soprattutto confrontabile. Se la disciplina della *disclosure* fosse confermata nella sua formulazione attuale, le banche potrebbero adottare, di volta in volta, la configurazione di Tier 1 idonea a far emergere la leva finanziaria più contenuta. In tal modo, ai mercati verrebbero fornite informazioni difficilmente comparabili tra singoli intermediari.

3.5 Il trattamento delle esposizioni verso le piccole e medie imprese

Il testo prevede che la Commissione sottoponga entro la fine del 2013 al Consiglio e al Parlamento UE un rapporto sull'impatto della nuova disciplina prudenziale sui crediti erogati dalle banche alle piccole e medie imprese. A tal fine, sarà richiesto all'EBA di: a) effettuare un raffronto tra le perdite effettivamente registrate sui crediti alle PMI lungo un intero ciclo economico e quelle implicite nelle ponderazioni di rischio per tali esposizioni; b) analizzare l'efficacia del limite regolamentare attualmente previsto per la classificazione delle PMI nel portafoglio *retail* (un milione di euro di esposizione), al quale sono associate ponderazioni più contenute rispetto al portafoglio di crediti *corporate*.

Si fa riferimento alla possibilità di riduzione delle attuali ponderazioni di rischio associate alle esposizioni verso le piccole e medie imprese di circa un terzo, sulla base di evidenze empiriche fornite dall'EBA.

L'attuale formulazione è condivisibile. Il tema del trattamento nelle regole bancarie dei crediti alle PMI è stato da sempre all'attenzione della Banca d'Italia, considerata la rilevanza che tali operatori rivestono nell'economia del Paese; in questo ambito, nei lavori su Basilea 2 la delegazione italiana era stata tra quelle maggiormente attive ed impegnate nel sostenere opportuni meccanismi, poi effettivamente introdotti, per garantire un trattamento prudenziale più favorevole su questi portafogli, tali da riflettere il loro grado di rischio reale; Basilea 3 conferma integralmente questo trattamento. È

opportuno che qualsiasi proposta di modifica all'attuale disciplina venga affiancata da adeguate analisi empiriche. Nei prossimi mesi la Banca d'Italia fornirà il proprio contributo analitico anche su questo fronte.

4. L'impatto sulle banche italiane

Nel disegnare le nuove regole prudenziali, l'FSB e il Comitato di Basilea hanno cercato di bilanciare due necessità: da un lato, assicurare una riforma rigorosa, capace di promuovere un sistema finanziario più stabile; dall'altro, minimizzare le potenziali ricadute negative della riforma sulla crescita economica, soprattutto in una fase di ripresa ancora incerta, quale quella attuale.

L'analisi dell'impatto sulle banche e sull'economia delle nuove norme prudenziali ha dunque rappresentato, sin dall'avvio dei lavori, un elemento portante del processo di riforma. Gli studi condotti, sia sugli effetti sugli intermediari (*Quantitative Impact Studies*, QIS) sia sull'impatto macroeconomico, hanno inoltre consentito di rivedere alcune delle proposte sottoposte a una prima consultazione e meglio tarare le scelte finali.

Le evidenze sinora raccolte costituiscono un valido punto di riferimento per delineare sin da ora il presumibile impatto del nuovo *framework* prudenziale. Occorre tuttavia tenere presenti anche numerosi elementi di incertezza, che suggeriscono di interpretare i risultati con una certa cautela: il quadro normativo in Europa non è ancora pienamente definito; le attività di monitoraggio in corso, specie su alcuni standard prudenziali, potranno suggerire ulteriori aggiustamenti alle norme; infine, la continua evoluzione della crisi sovrana e la conseguente reazione dei vari attori in gioco, sia Autorità sia banche, accrescono il grado d'incertezza delle stime.

Le analisi sinora condotte sugli effetti della riforma sull'economia, sia su scala internazionale sia per l'Italia, hanno mostrato che l'impatto a regime derivante dall'entrata in vigore della nuova disciplina sarebbe complessivamente positivo, tenuto conto sia degli oneri di adeguamento sia dei costi e dei benefici a regime. A fronte di una contrazione del PIL complessivamente contenuta, i potenziali benefici che si otterrebbero in termini di riduzione della probabilità di crisi sistemiche supererebbero ampiamente i costi.

Gli esercizi QIS di monitoraggio consentono di ricavare, sulla base dei dati forniti dagli stessi intermediari, indicazioni quantitative circa gli effetti delle nuove regole sui bilanci delle banche, in particolare sui profili di capitale e di liquidità.

Con particolare riferimento all'Italia, sono attualmente coinvolti nel monitoraggio periodico coordinato dal Comitato di Basilea e dall'EBA 13 gruppi italiani, rappresentativi di oltre il 70 per cento dell'attivo di sistema. Per tali intermediari, le evidenze riferite a giugno 2011 confermano che il percorso di aggiustamento verso Basilea 3 procede con regolarità. A quella data, le esigenze di rafforzamento patrimoniale necessarie a soddisfare a regime (entro il 2019) il requisito patrimoniale del 7 per cento in termini di capitale di elevata qualità (*common equity*) ammonterebbero a circa 24 miliardi di euro, circa la metà di quelle stimate sui dati di fine 2009. Gran parte del miglioramento è ascrivibile agli aumenti di capitale realizzati nei mesi scorsi da alcuni fra i principali gruppi. Considerando la ponderazione al 100 per cento delle DTA che non dipendono dalla profittabilità futura, le esigenze complessive di capitale per le stesse banche scenderebbero a circa 8 miliardi di euro.

Le evidenze raccolte sull'attivo ponderato per il rischio confermano che l'inasprimento dei requisiti a fronte dei rischi di controparte e di mercato (per questi ultimi già in vigore dalla fine dello scorso anno) determinerebbe un aggravio di capitale nel complesso trascurabile, a differenza invece di quanto si osserva per le banche di altri paesi. Risultati tutto sommato analoghi si riscontrano sul *leverage ratio*, il cui valore — grazie alla forte crescita patrimoniale registrata negli ultimi mesi e al basso grado di leva finanziaria implicito nei bilanci delle banche italiane — risulterebbe significativamente superiore al minimo regolamentare del 3 per cento.

Sul fronte della liquidità, le banche italiane sotto osservazione — analogamente a quelle dei principali paesi — presentano in media una situazione di non piena *compliance* ai due indicatori di liquidità introdotti da Basilea 3. Peraltro, le recenti operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema hanno marcatamente attenuato le tensioni; rimane tuttavia essenziale che le banche italiane proseguano nel processo di rafforzamento delle scorte di attività prontamente liquidabili e di equilibrio delle scadenze di bilancio.

5. Conclusioni

La risposta regolamentare alla prima fase della crisi finanziaria globale è stata ampiamente condivisa al livello sia politico sia tecnico. La riforma di Basilea 3, e in particolare il rafforzamento del capitale, mira a ridurre la probabilità di crisi sistemiche e a rendere più robusto il sistema.

La recente evoluzione di mercato e il sostanziale blocco della raccolta di fondi sul mercato hanno mostrato quanto fosse necessario innalzare i livelli qualitativi e quantitativi di capitale anche in Paesi come il nostro, non direttamente coinvolti nella prima fase della crisi e dotati di robusti impianti di vigilanza.

Il recepimento in Europa dei principi definiti su scala globale è una tappa fondamentale per garantire la loro piena e omogenea attuazione in tutti i paesi dell'Unione; la natura di norme direttamente vincolanti per le banche europee, senza che vi siano ulteriori passaggi nazionali, rende questo passaggio ancora più delicato.

Il processo non è ancora concluso; si ravvisano da più parti, e su più punti, tendenze di vari paesi a introdurre disallineamenti, non sempre giustificati, dal framework di Basilea. La Banca d'Italia è convinta che questo non sia nell'interesse dell'Italia: si contribuirebbe a indebolire il sistema bancario europeo. Come ho già avuto modo di sottolineare, la crisi ha dimostrato che le debolezze originate altrove possono rapidamente estendersi alle altre giurisdizioni.

Si tratta quindi di contribuire a un recepimento il più possibile “fedele” a livello europeo e lavorare per realizzare, almeno nelle aree-chiave dell’operatività bancaria, quel *single rulebook* che potrà garantire un effettivo livellamento del terreno di gioco per le banche europee, soprattutto quelle con significativa operatività *cross-border*. Al contempo, sarà importante mantenere margini di flessibilità laddove strettamente necessario, senza tuttavia scardinare l’impianto internazionale. La Banca d'Italia ha lavorato, e continuerà a lavorare, perché questo obiettivo sia realizzato.

Come abbiamo detto più volte, qualsiasi impianto normativo necessita tuttavia di un rigoroso e credibile processo di *enforcement*. Anche in questo campo, l’esperienza degli ultimi anni ci ha mostrato quanto possano essere inefficaci le regole in assenza di adeguati strumenti di verifica e controllo da parte dei supervisori. In Italia, una vigilanza “intrusiva” ha consentito di mantenere condizioni di stabilità finanziaria: a differenza

che in altri paesi, gli interventi pubblici di sostegno sono stati molto limitati. Anche su questo fronte, se sarà richiesto, la Banca d'Italia è pronta a contribuire in sede europea per favorire la convergenza delle prassi di vigilanza attraverso l'affermazione di un robusto modello di supervisione che ci consenta di non rinunciare alle prassi e al modello perseguiti finora ed eventualmente di migliorarlo.

Le banche, dal canto loro, si troveranno nei prossimi anni a operare in un contesto diverso e più articolato. Più capitale e di migliore qualità, minore grado di leva, più equilibrata struttura per scadenze di bilancio sono i capisaldi del nuovo quadro regolamentare.

Gli intermediari italiani sono caratterizzati da un modello tradizionale di intermediazione che costituisce un punto di forza per affrontare i cambiamenti nelle regole. Si presenta adesso l'opportunità di migliorare ulteriormente la propria capacità di selezionare i prenditori e i progetti più meritevoli, rafforzare il legame con i propri clienti ampliando l'offerta di prodotti e servizi, rendere più efficienti i processi.

Progressi sono già stati realizzati sia sul fronte della ricapitalizzazione sia sul contenimento dei costi. Il rafforzamento del capitale e una più accurata misurazione dei rischi sono tra le condizioni necessarie perché il sistema bancario italiano possa continuare a fornire a famiglie e imprese, soprattutto nell'attuale fase congiunturale, il necessario supporto finanziario.