



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 23.6.2010
COM(2010)327 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

sugli effetti delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE sul ciclo economico

SEC(2010)754

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

sugli effetti delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE sul ciclo economico

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Fonti di prociclicità e relative implicazioni per l'analisi	4
3.	Ciclicità del capitale minimo regolamentare.....	5
4.	Impatto dei requisiti di capitale sull'attività creditizia delle banche.....	8
5.	Impatto della disponibilità di credito sul ciclo economico	11
6.	Ragioni del calcolo dei requisiti patrimoniali	12
7.	Misure contro la prociclicità	14
7.1.	Riserve patrimoniali cuscinetto e accantonamenti.....	15
7.2.	Alleggerire i requisiti minimi di capitale	16
7.3.	Leva finanziaria.....	17
7.4.	Misure già adottate dalla Commissione	17
7.5.	Conclusioni	18
8.	Riferimenti	20

1. INTRODUZIONE

1. I requisiti patrimoniali prescritti a carico delle banche dalla direttiva UE sui requisiti patrimoniali delle banche (CRD),¹, basata sul quadro di Basilea II, sono sensibili al rischio: quanto più il rischio è elevato, tanto più una banca ha bisogno di capitali per coprire i rischi e le perdite potenziali. Di conseguenza, quando in fase di recessione economica il rischio di credito e quello di mercato aumentano anche i requisiti minimi di capitale a carico delle banche aumentano per coprire i maggiori rischi. È possibile che le banche debbano raccogliere capitali aggiuntivi per soddisfare questi maggiori requisiti in un momento in cui le loro risorse di capitale vengono erose dalle perdite e le opportunità di raccolta del capitale si fanno scarse e costose. Questa evoluzione potrebbe potenzialmente limitare la capacità di prestito delle banche all'economia.
2. La possibilità che la direttiva sui requisiti patrimoniali possa contribuire alla prociclicità osservata nel sistema finanziario con il precedente quadro Basilea I ha portato all'inserimento nella direttiva sui requisiti patrimoniali dell'articolo 156 che impone alla Commissione europea di controllare periodicamente se la direttiva “*produce effetti significativi sul ciclo economico*” e, alla luce di tale esame, presentare una relazione ogni due anni al Parlamento europeo e al Consiglio, accompagnata da eventuali opportune misure correttive.
3. La presente relazione è stata redatta in osservanza della predetta disposizione. Essa è stata preparata in stretta collaborazione con la BCE e con il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS), che nel 2006 hanno istituito una *task force* comune sull'impatto del nuovo quadro patrimoniale (*Task Force on the Impact of the new Capital Framework – TFICF*)². Oltre alle consultazioni delle parti in causa svolte dalla BCE nel corso della preparazione del suo contributo analitico, la Commissione ha diffuso online due questionari per facilitare il contributo dei soggetti che ricevono prestiti³ e di quelli che li concedono⁴. Va sottolineato che

¹ Vi sono ricomprese la direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e la direttiva 2006/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi.

² Il mandato della *task force* è controllare il livello e la volatilità dei requisiti minimi di capitale delle banche definiti dalla direttiva sui requisiti patrimoniali e analizzarne l'impatto sull'attività creditizia delle banche e sul ciclo economico.

³ Un questionario è stato inviato alle imprese UE che hanno potuto rispondervi tra il 12 agosto e il 28 settembre 2009. Le imprese del settore sono state consultate tramite lo *European Business Test Panel* sul loro parere in merito alla disponibilità e alle condizioni dei prestiti bancari dall'ottobre 2008. Hanno risposto al questionario 429 membri dell'EBTP provenienti da 28 Stati UE/SEE. Per quanto riguarda le dimensioni delle imprese che hanno risposto, il 59% erano piccole imprese, il 20% medie imprese e il 21% grandi imprese.

⁴ Un questionario è stato inviato alle imprese bancarie, che hanno avuto il tempo di rispondervi tra il 21 maggio e il 31 agosto 2009. Sono pervenute diciannove risposte da IT, SI, BE, AT, DE, UK e NL. Tra quanti hanno risposto si annoverano banche di proprietà a maggioranza privata (i cui titoli sono negoziati sui mercati regolamentati), reti nazionali di banche cooperative e banche di proprietà pubblica. Alcune risposte sono state trasmesse da associazioni nazionali in rappresentanza della posizione consolidata dei loro membri, il che aumenta di fatto il numero di singoli enti creditizi che hanno risposto al questionario.

l'analisi fornita è di natura indicativa dato che la revisione delle disposizioni della direttiva sui requisiti patrimoniali⁵ è stata adottata solo nel 2009 (CRD II).

2. FONTI DI PROCICLICITÀ E RELATIVE IMPLICAZIONI PER L'ANALISI

4. La normativa in materia di requisiti patrimoniali delle banche potrebbe amplificare la ciclicità insita nella prassi seguita dalle banche per la concessione dei prestiti. A causa della loro natura sensibile al rischio, è prevedibile che i requisiti patrimoniali fissati dal quadro di Basilea II, recepito nell'UE dalla direttiva sui requisiti patrimoniali, tendano ad aumentare maggiormente nei periodi di recessione e a crescere in misura minore nei periodi di espansione. Dato che potrebbe essere costoso raccogliere capitali in fase di recessione economica, le banche sono incitate a ridurre la concessione di prestiti. Al contrario, dato che durante i periodi di congiuntura economica positiva i requisiti patrimoniali si alleggeriscono, le banche hanno maggior spazio di manovra per ampliare l'attività di concessione dei prestiti o per concedere prestiti più a rischio rispetto alla media storica nel corso del ciclo.
5. Tuttavia, l'attività di concessione prestiti delle banche è per natura prociclica e non si può ipotizzare che requisiti patrimoniali ciclici abbiano di per sé un effetto amplificatore. Di fatto, la natura prociclica dell'attività di concessione prestiti delle banche ha molte fonti, spesso interconnesse,⁶ quali i limiti della misurazione dei rischi⁷ e le asimmetrie informative⁸ tra chi concede e chi riceve il prestito. Inoltre, la prociclicità dell'attività di concessione dei prestiti potrebbe anche derivare da risposte inadeguate⁹ dei partecipanti al sistema finanziario ai mutamenti delle condizioni economiche.

⁵ Direttiva 2009/111/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che modifica le direttive 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2007/64/CE per quanto riguarda gli enti creditizi collegati a organismi centrali, taluni elementi dei fondi propri, i grandi fidi, i meccanismi di vigilanza e la gestione delle crisi.

⁶ Per una descrizione dettagliata delle principali fonti della prociclicità e del peso che in essa hanno le norme sull'adeguatezza patrimoniale cfr. BRI (2008) e Masschelein (2007).

⁷ In particolare, gli istituti finanziari hanno difficoltà a valutare il livello assoluto del rischio (mentre se la cavano meglio nel valutare il rischio relativo), specialmente su un periodo prolungato, e quindi raramente riescono a individuare fasi di boom con conseguenze in termini di rischio sistemico. Le misurazioni dei rischi possono essere molto basse, dato che le vulnerabilità e il rischio si accumulano in fase di espansione per poi esplodere in caso di aumento delle tensioni, ad esempio il rischio di mercato insito nel portafoglio di negoziazione delle banche può essere facilmente sottostimato se misurato su periodi di detenzione brevi. Questi limiti della percezione del rischio sono in parte attribuibili alla scarsità delle informazioni disponibili in merito alla dinamica del rischio sistemico e vengono spiegati da talune teorie della finanza comportamentale quali la miopia ai disastri e la dissonanza cognitiva. Per una panoramica esaustiva, cfr. Borio e al. (2001).

⁸ In periodi di congiuntura economica negativa in cui si assiste ad una diminuzione dei valori delle garanzie, le asimmetrie informative in merito alla qualità dei bilanci dei clienti possono comportare che anche i mutuatari con progetti redditizi abbiano difficoltà ad ottenere finanziamenti. Quando la congiuntura economica migliora e i valori delle garanzie aumentano, si può verificare il contrario. Questo ragionamento suggerisce che gli effetti prociclici potrebbero essere più pertinenti per i mutuatari più inclini a informazioni asimmetriche, tra cui le piccole e medie imprese non soggette ai rating esterni e ad ampi obblighi di informativa.

⁹ In alcuni casi, la spiegazione delle risposte va cercata in una propensione al breve termine delle strutture retributive ovvero al comportamento "da gregge" (tendenza dei partecipanti al mercato a conformare il loro comportamento a quello degli altri). Le politiche retributive degli istituti finanziari potrebbero avere un effetto di incremento della prociclicità nei casi in cui prevedano compensi (possibilmente

La fluttuazione della qualità dei bilanci delle banche è anche influenzata dai principi contabili. In sostanza, i profitti realizzati o non realizzati grazie all'incremento dei prezzi delle attività, rispecchiati dal loro valore equo, o l'aumento della qualità del credito, rispecchiata dalla diminuzione degli obblighi di accantonamento da parte delle banche, potrebbero aumentare i profitti e le perdite delle banche e pertanto i loro fondi propri, ponendo così le basi di un'ulteriore espansione dell'attività creditizia¹⁰.

6. Dato che la prociclicità è dovuta a molti fattori, è difficile individuare con precisione gli effetti dei requisiti minimi di capitale. In particolare, è difficile distinguere gli effetti dell'offerta di credito dagli effetti della domanda di credito, tanto più che le variazioni dell'offerta e della domanda influiscono entrambe sui tassi applicati e sui volumi dei prestiti bancari. Per determinare correttamente questi effetti sarebbe necessario disporre di dati dettagliati in quantità sufficiente, disponibilità che non esiste al momento, perché la direttiva sui requisiti patrimoniali è stata attuata solo di recente. La prima valutazione che appare nella presente relazione è pertanto in parte basata su informazioni qualitative raccolte presso le banche e i mutuatari.
7. Perché la direttiva sui requisiti patrimoniali abbia effetti prociclici, occorre che siano soddisfatte talune condizioni. Per confermarne la validità empirica, la presente relazione segue la struttura suggerita dalla BCE, tentando di rispondere alle domande che seguono.
 - La maggiore sensibilità al rischio del quadro fissato dalla direttiva sui requisiti patrimoniali accentua la ciclicità dei requisiti minimi di capitale e, in caso affermativo, in che misura?
 - Requisiti patrimoniali ciclici hanno un impatto sul livello patrimoniale delle banche e ne influenzano l'offerta creditizia?
 - Il carattere ciclico dell'offerta di prestiti da parte delle banche ha un effetto amplificatore sul ciclo economico?

3. CICLICITÀ DEL CAPITALE MINIMO REGOLAMENTARE

8. Con l'adozione della direttiva in materia, i requisiti patrimoniali sono stati resi più sensibili al rischio rispetto al quadro di Basilea I consentendo alle banche di adottare metodi per la determinazione del patrimonio di vigilanza adeguati alla loro situazione e al grado di sofisticazione della loro gestione dei rischi. Il metodo basato sui rating interni (metodo IRB), ad esempio, ha permesso alle banche di determinare i requisiti patrimoniali a copertura del rischio di credito utilizzando i dati sui rischi in loro

sproporzionati) nelle fasi di crescita e penalità insufficienti nelle fasi di recessione, ad esempio premi basati sui profitti a breve termine versati immediatamente, senza adeguamenti al rischio o pagamenti differiti che consentano di tener conto dei risultati futuri dell'unità operativa o dell'istituto nel suo complesso. Per una panoramica esaustiva, cfr. Borio e al. (2001).

¹⁰ Al contrario, in fase di recessione l'andamento del mercato potrebbe portare ad una diminuzione del valore equo delle attività e ad un aumento degli accantonamenti obbligatori. Gli aggiustamenti al ribasso della valutazione delle attività e l'aumento delle perdite su prestiti potrebbero avere sulle banche l'effetto di rendere più rigidi i criteri per la concessione dei prestiti e pertanto causare una riduzione dell'attività creditizia.

possesto, quali la probabilità di inadempimento (PD), le perdite in caso di inadempimento (LGD), l'esposizione in caso di inadempimento (EAD)¹¹.

9. A causa del previsto aumento della sensibilità al rischio dei requisiti patrimoniali regolamentari nel quadro della direttiva sui requisiti patrimoniali, l'aspettativa più diffusa era che essi sarebbero divenuti più variabili (o ciclici) nel corso del tempo. Poiché i requisiti relativi al rischio di credito rappresentano più dell'80% dell'insieme dei requisiti minimi di capitale del primo pilastro, in generale si ritiene che il principale fattore della potenziale ciclicità dei requisiti minimi di capitale sia l'integrazione nei metodi IRB dei parametri del rischio di credito per il calcolo delle attività ponderate per il rischio, sebbene le ponderazioni per il rischio nei tre metodi (metodo standardizzato¹², metodo IRB di base¹³ e metodo IRB avanzato) siano probabilmente sensibili alle condizioni macroeconomiche. Nel caso dei metodi IRB, quando la PD di un'esposizione diminuisce in periodo di crescita economica e aumenta in periodo di recessione, si prevede che i requisiti patrimoniali varino conformemente¹⁴.
10. Un'analisi dettagliata della ciclicità dei requisiti minimi di capitale richiederebbe un ciclo economico completo. Attualmente, i dati disponibili riguardano soltanto tre periodi¹⁵, il che non costituisce una base sufficiente per trarre conclusioni definitive.
11. Secondo l'analisi del TFICF, nel dicembre 2008 i requisiti minimi di capitale¹⁶ fissati dalla direttiva sui requisiti patrimoniali erano in media inferiori del 10,6% per le

¹¹ Per quanto riguarda l'incidenza relativa dei singoli parametri di rischio nel metodo IRB, la PD è considerata il parametro che contribuisce maggiormente alla ciclicità del quadro, mentre gli effetti della LGD e della EAD, per quanto in misura minore, possono anch'essi risultare pertinenti. Il grado di variazione dei requisiti patrimoniali può dipendere, tra l'altro, dal sistema utilizzato dalle banche per la procedura interna di rating, ossia il sistema istantaneo (*Point-in-Time*, PIT) o il sistema che copre la durata del ciclo (*Through-the-Cycle*, TTC). Generalmente, i rating TTC non cambiano rapidamente in risposta alle fluttuazioni delle condizioni macroeconomiche, e pertanto sono meno influenzati dall'andamento del ciclo economico. Il quadro di Basilea II e quello della direttiva sui requisiti patrimoniali suggeriscono di utilizzare i sistemi di rating TTC in quanto consentono di attenuare la volatilità potenziale dei requisiti patrimoniali. Tuttavia, a causa della tendenza delle banche a utilizzare dati recenti sugli inadempimenti e sistemi di allarme precoce, e a causa delle difficoltà a ottenere un volume sufficiente di dati, esse utilizzano soprattutto i PIT, in particolare per le esposizioni nei confronti delle PMI e della clientela di dettaglio.

¹² Nel metodo standardizzato, è probabile che i requisiti subiscano minori fluttuazioni, in quanto le banche utilizzano ponderazioni per il rischio basate sui rating esterni (che sono in genere determinati sulla base dei sistemi TTC) emanati da organismi esterni di valutazione del credito.

¹³ Le attività ponderate per il rischio secondo il metodo IRB di base per i portafogli societari dovrebbero essere meno sensibili al ciclo economico rispetto al metodo IRB avanzato, perché, nel quadro di quest'ultimo, le banche utilizzano le loro stime della LGD e della EAD. La LGD e la EAD stimate internamente sono considerate più sensibili al ciclo economico rispetto alle stime di vigilanza utilizzate nel metodo IRB di base.

¹⁴ Oltre ai parametri del rischio del credito, l'uso dei prodotti derivati per il trasferimento del rischio di credito, come le cartolarizzazioni, ha probabilmente un impatto sulla ciclicità dei requisiti patrimoniali. In periodi di congiuntura favorevole i mercati delle cartolarizzazioni sopportano il trasferimento del rischio di credito da singoli istituti, il che ha l'effetto di alleggerire le posizioni patrimoniali delle banche. Tuttavia, l'esperienza recente ha mostrato che la funzione di trasferimento del rischio può non essere utilizzata efficacemente se il mercato è perturbato, il che può a sua volta amplificare gli effetti negativi sulle posizioni patrimoniali delle banche.

¹⁵ Giugno 2008, dicembre 2008 e giugno 2009 per circa 60-80 banche che utilizzano il metodo IRB in 14 Stati membri dell'UE.

¹⁶ Senza tenere conto dei valori minimi transitori.

banche del gruppo 1¹⁷ e del 6,1% per le banche del gruppo 2, rispetto al quadro di Basilea I¹⁸. Nello stesso tempo, tra giugno e dicembre 2008 i requisiti minimi di capitale sono aumentati dell'8,3% per le banche del gruppo 1 e dello 0,1% per le banche del gruppo 2. Questi cambiamenti possono essere attribuiti ad un aumento delle attività ponderate per il rischio dell'8,2% per le banche del gruppo 1 e ad una diminuzione di tali attività dell'1,5% per quelle del gruppo 2. Tuttavia, l'importo complessivo delle esposizioni è aumentato ad un ritmo più rapido delle attività ponderate per il rischio, ossia 10,7% e 2,8% rispettivamente, il che indica che l'aumento dei requisiti minimi di capitale tra giugno e dicembre 2008 non era dovuto ad un aumento della rischiosità delle esposizioni¹⁹.

12. Nel giugno 2009 i requisiti minimi di capitale per le banche del gruppo 1 e del gruppo 2 hanno continuato ad essere inferiori nel quadro fissato dalla direttiva sui requisiti patrimoniali rispetto al quadro di Basilea I (del 7,7% e del 5,5%, rispettivamente). Tra il dicembre 2008 e il giugno 2009 le attività ponderate per il rischio delle banche del gruppo 1 sono diminuite del 2,1%, nonostante un aumento dell'esposizione complessiva dello 0,3%. I requisiti minimi di capitale delle banche del gruppo 1, tuttavia, sono aumentati del 3,7%, a causa principalmente dell'aumento delle deduzioni per soggetti collegati e delle cartolarizzazioni nonché a causa della mancanza di accantonamenti a fronte di perdite attese. Di conseguenza, le prossime analisi dovranno valutare se le componenti dei requisiti minimi di capitale diverse dalle attività ponderate per il rischio contribuiscano alla loro volatilità nel lungo termine²⁰.
13. Molti sono i fattori che possono aver contribuito a questa dinamica in certa misura sorprendente delle attività ponderate per il rischio rispetto al totale delle esposizioni, tra cui i programmi pubblici di sostegno alle banche e le modifiche della composizione dei portafogli delle banche che hanno optato per esposizioni meno rischiose. In effetti, le modifiche osservate nella composizione dei portafogli, che

¹⁷ Una banca rientra nel gruppo 1 se il suo capitale di classe 1 (*Tier 1*) supera i 3 miliardi di euro, è ben diversificata e opera a livello internazionale.

¹⁸ L'incidenza della CRD sui requisiti patrimoniali a copertura del rischio di credito calcolati secondo i metodi IRB può non essere ancora pienamente rispecchiato nei dati resi pubblici dalle banche, nella misura in cui queste hanno optato per un uso parziale del metodo standardizzato. Nel dicembre 2008 la quota delle esposizioni calcolate secondo il metodo standardizzato utilizzato in maniera parziale era significativa sia per le banche del gruppo 1 (31%) che per quelle del gruppo 2 (40%).

¹⁹ In effetti, i requisiti minimi di capitale per le esposizioni – una misura di rischiosità – sono rimasti invariati (per le banche del gruppo 1) o sono leggermente diminuiti (per le banche del gruppo 2) in dicembre rispetto al giugno 2008. Mentre la PD a livello di portafoglio delle banche del gruppo 1 è aumentata in media, le PD senza inadempimento sono rimaste praticamente invariate, il che indica che l'aumento delle PD medie è dovuto ad un aumento del numero di inadempimenti. Nella misura in cui l'aumento delle PD riflette un aumento della quota delle esposizioni per le quali vi è stato inadempimento, l'incidenza dell'aumento della media della PD sulle attività ponderate per il rischio (e sui requisiti minimi di capitale) è meno diretta, perché la ponderazione per il rischio di un'esposizione oggetto di inadempimento è pari a zero (con alcune eccezioni nel quadro del metodo IRB avanzato). Il rischio è pertanto contabilizzato tramite la perdita attesa, per la quale dovrebbero essere previsti accantonamenti a fronte del rischio (in caso di mancanza, viene operata una deduzione sul capitale). Inoltre, per un certo numero di esposizioni le LGD erano inferiori nel dicembre 2008 rispetto al giugno 2008.

²⁰ I requisiti minimi di capitale sintetizzano in modo efficace il numeratore e il denominatore del coefficiente patrimoniale regolamentare. Essi misurano il patrimonio richiesto per coprire i) l'8% delle attività ponderate per il rischio; ii) le differenze tra gli accantonamenti ammissibili complessivi e l'importo totale delle perdite attese; e iii) le altre deduzioni.

indicano uno spostamento dai portafogli con PD elevate (portafogli societari) verso portafogli con PD più basse (portafogli sovrani), spiegano in parte perché l'aumento delle attività ponderate per il rischio menzionato in precedenza è inferiore agli aumenti degli importi delle esposizioni (cfr. tabella 1 nel documento di lavoro di accompagnamento dei servizi della Commissione). Inoltre, questo risultato può derivare dalla differenza temporale inerente al processo di riesame delle PD²¹.

14. Inoltre, le analisi di regressione dell'incidenza del ciclo economico su diversi segmenti dei portafogli bancari hanno dimostrato che il coefficiente del ciclo economico²² è positivo per le classi di esposizione "societarie" e "clientela al dettaglio" e negativo per le esposizioni sovrane²³, il che sembra in linea con le conclusioni illustrate sopra, ossia che le banche hanno adeguato la composizione del portafoglio e hanno optato per esposizioni ritenute a minore intensità di capitale.
15. L'analisi multi-paese dei dati di vigilanza al dicembre 2008 ha concluso che le condizioni macroeconomiche hanno avuto un impatto sui parametri di rischio e sulle PD in particolare²⁴. Tuttavia, fino alla fine del 2008 le condizioni macroeconomiche non hanno influenzato in misura significativa i requisiti minimi di capitale a livello dei singoli istituti. Questa conclusione, in certa misura controintuitiva, si spiega soprattutto con gli effetti del riaggiustamento dei portafogli, analizzato in precedenza.

4. IMPATTO DEI REQUISITI DI CAPITALE SULL'ATTIVITÀ CREDITIZIA DELLE BANCHE

16. Perché i requisiti patrimoniali di vigilanza influenzino l'attività creditizia delle banche, essi devono imporre obblighi per quanto riguarda il livello del patrimonio detenuto dalle banche. Tuttavia, i requisiti patrimoniali potrebbero non essere l'unico fattore di cui le banche tengono conto nella determinazione del patrimonio da detenere. I modelli economici sulla struttura patrimoniale, le aspettative degli altri partecipanti al mercato e in particolare i requisiti delle agenzie di rating del credito possono spingere le banche ad aumentare il livello patrimoniale anche se rispettano già i requisiti regolamentari.

²¹ Le PD sono stimate utilizzando i dati del conto profitti e perdite, che reagiscono al ciclo economico con un certo ritardo e sono pubblicati trascorso un ulteriore lasso di tempo. Ad esempio, se i redditi di un'impresa iniziano a diminuire all'inizio dell'esercizio, tale andamento è riflesso nel bilancio di fine esercizio dell'impresa, pubblicato l'anno successivo a distanza di alcuni mesi soltanto e può essere integrato nei sistemi di rating alcuni mesi più tardi.

²² Rappresentato dal divario sfasato tra prodotto effettivo e potenziale e misurato dalla differenza tra il PIL effettivo ed il PIL potenziale.

²³ Il coefficiente è statisticamente significativo (all'1%) solo per il portafoglio societario.

²⁴ Le analisi di regressione sulla relazione tra l'evoluzione dei singoli parametri di rischio e il ciclo economico, realizzate dalla BCE, hanno concluso che le PD dei portafogli societari e dei portafogli clientela al dettaglio tendono ad aumentare maggiormente nei paesi con attività economica debole, misurata tramite il divario tra prodotto effettivo e potenziale sfasato di un periodo. Regressioni simili per quanto riguarda le LGD hanno prodotto, per tutti i portafogli, coefficienti negativi ma statisticamente non significativi. Ciò potrebbe indicare che i valori delle LGD registrati nei modelli interni delle banche sono un po' meno fluidi delle PD e possono reagire pertanto meno immediatamente ai mutamenti del contesto macroeconomico. Pertanto, potrebbe essere necessario un periodo campione più lungo per fornire prove sicure della forte relazione negativa prevista tra l'attività economica e le LGD. Un'altra spiegazione dell'incapacità di stabilire eventuali legami tra le LGD e il ciclo economico può essere trovata nei requisiti patrimoniali che impongono l'uso di LGD soggette a prova di stress.

17. I risultati dei questionari inviati dalla BCE dimostrano che le agenzie di rating del credito hanno un ruolo predominante nella determinazione del livello di capitale auspicato, e che per le grandi banche attive a livello internazionale questo fattore è forse ancora più pertinente dei requisiti patrimoniali regolamentari. Ciò suggerisce che le modifiche del livello patrimoniale auspicato e i relativi effetti sull'attività creditizia delle banche potrebbero essere influenzati in primo luogo dall'obiettivo dei singoli istituti di ottenere rating specifici da parte delle agenzie. Allo stesso modo, per le grandi banche, i modelli economici sulla struttura patrimoniale potrebbero essere fattori più importanti, ai fini dell'allocazione del patrimonio, rispetto ai requisiti regolamentari²⁵. La recente crisi finanziaria ha evidenziato l'importanza delle aspettative dei partecipanti al mercato nella determinazione del livello patrimoniale delle banche. Sembra che la pressione esercitata sulle banche affinché si astengano dal ridurre le riserve patrimoniali cuscinetto sia stata generata dalle preoccupazioni dei partecipanti al mercato relative all'adeguatezza della qualità e del livello patrimoniale nel periodo di stress, piuttosto che dalla volatilità ciclica dei requisiti minimi di capitale.
18. Affinché i requisiti patrimoniali regolamentari abbiano un effetto sull'attività creditizia delle banche, quest'ultima dovrebbe essere trainata dall'offerta piuttosto che dalla domanda di prestiti. Inoltre, i requisiti patrimoniali dovrebbero anche costituire un elemento determinante della ciclicità dell'attività creditizia rispetto ad altri fattori dell'offerta e della domanda di prestiti. Fra i fattori relativi alla domanda che influenzano la crescita dei prestiti bancari rientrano le aspettative dei consumatori e i livelli di inflazione e di disoccupazione.
19. Dallo studio della BCE sull'attività creditizia delle banche (*Bank Lending Survey*)²⁶ emerge che la direttiva sui requisiti patrimoniali ha avuto un certo impatto sulle politiche creditizie delle banche. Le banche intervistate hanno riferito che l'incidenza della direttiva sui requisiti patrimoniali sugli standard di concessione dei crediti è stata più accentuata per i prestiti societari (PMI e grandi imprese) che per i prestiti alle famiglie (cfr. grafico 2). Tuttavia, l'importanza della direttiva sui requisiti patrimoniali varia considerevolmente da banca a banca: mentre al livello dell'area dell'euro nel suo complesso la vasta maggioranza delle banche ha riferito che finora la direttiva sui requisiti patrimoniali non ha avuto globalmente alcun'incidenza sui rispettivi standard di concessione dei crediti, si registra una dispersione sostanziale tra paesi (cfr. grafico 3). Mentre in alcuni paesi, le banche hanno riferito che la direttiva sui requisiti patrimoniali ha avuto un impatto scarso o nullo sulle loro politiche di prestito alle imprese, fino all'80% delle banche di altri paesi ha riferito che la direttiva sui requisiti patrimoniali ha portato ad un inasprimento netto degli standard di concessione dei crediti. Analogamente, pur avendo contribuito ad un inasprimento netto degli standard di concessione dei crediti alle famiglie nella

²⁵ Tuttavia dalle risposte delle banche al questionario inviato dalla Commissione emerge che i requisiti patrimoniali regolamentari sono il metodo più importante utilizzato per determinare il livello patrimoniale, sia per le banche che utilizzano il metodo standardizzato che per quelle che si avvalgono del metodo IRB.

²⁶ Il *Bank Lending Survey* del luglio 2009, relativo ad un campione di più di 100 banche dell'area dell'euro, includeva domande sull'incidenza delle direttive sui requisiti patrimoniali sulle politiche di prestito delle banche (misurata in base ai loro standard di concessione dei crediti) nel periodo che va dal 1° trimestre 2008 al 2° trimestre 2009.

maggior parte dei paesi, la direttiva sui requisiti patrimoniali sembra aver portato ad un alleggerimento netto in alcuni paesi.

20. Con il questionario realizzato dalla Commissione le banche sono state intervistate sui fattori che hanno pesato sulla loro attività creditizia tra ottobre 2008 e aprile 2009 (cfr. grafico 4). Sebbene il 47% dei partecipanti abbia citato le modifiche del patrimonio di vigilanza, questo fattore è preceduto dalle prospettive economiche e/o specifiche per il settore (95%), dalle prospettive specifiche per i mutuatari (79%) e dalla disponibilità delle garanzie per le nuove imprese (63%). Analogamente, recenti studi della BCE relativi all'area dell'euro suggeriscono che la posizione patrimoniale delle banche (in senso largo, oltre i requisiti minimi di capitale) ha avuto un impatto sull'offerta di prestiti alle famiglie e alle imprese negli ultimi due anni, benché meno pronunciato dell'impatto dei fattori rientranti nella categoria della "percezione del rischio" (cfr. grafici 5 e 6).
21. Eventi recenti hanno dimostrato che alcune debolezze dei requisiti patrimoniali regolamentari possono anche avere implicazioni procicliche. Nel corso degli anni di forte crescita che hanno preceduto la crisi molte grandi banche hanno aumentato in maniera aggressiva la leva finanziaria, amplificando in tal modo i rischi, in particolare i rischi associati al portafoglio di negoziazione, insufficientemente coperti dai patrimoni di vigilanza. La crisi ha suscitato preoccupazioni sull'adeguatezza patrimoniale delle banche, e per conseguire coefficienti patrimoniali più elevati considerati adeguati dai partecipanti al mercato, numerose banche hanno rapidamente dovuto ridurre la leva finanziaria delle loro operazioni e raccogliere capitali aggiuntivi, in un contesto di mercato difficile, il che ha aumentato le tensioni. Fino al 50% delle banche ha segnalato alla BCE che la crisi finanziaria ha avuto ripercussioni negative sia sulla loro posizione patrimoniale (che si sono tradotte in riduzioni di valore sostanziali, perdite nei portafogli di negoziazione²⁷ e perturbazioni nell'accesso ai finanziamenti sul mercato all'ingrosso) sia sulle loro decisioni di concessione di prestiti (cfr. grafico 7).
22. Tuttavia, nella sua analisi la BCE ha concluso che la recente diminuzione della crescita dei prestiti è stata per gran parte dovuta alla diminuzione della domanda di prestiti. Le tendenze a lungo termine della crescita aggregata dei prestiti e dell'attività economica nell'area dell'euro (cfr. grafico 8) illustrano la tendenza storica del credito a seguire il ciclo economico in maniera prociclica. Nonostante le pressioni subite dalle banche dell'area dell'euro nel corso delle turbolenze sui mercati finanziari e nella fase di transizione verso la direttiva sui requisiti patrimoniali, ultimamente la crescita dei prestiti a livello aggregato ha avuto un andamento più o meno in linea con gli schemi storici. Nel complesso la crescita del volume dei prestiti alle famiglie è diminuita in parallelo con il rallentamento dell'attività economica, mentre la diminuzione della crescita dei prestiti alle imprese non finanziarie ha cominciato a registrarsi con un certo ritardo, il che è in linea con quanto osservato in passato.

²⁷ Dopo avere realizzato profitti lordi (compresi profitti e perdite non realizzati) di 82 miliardi di euro nel 2007, un campione di 105 banche UE ha subito perdite lorde per 94 miliardi di euro nel 2008; fonti: Orbis, Bloomberg.

23. **Nel complesso, resta difficile valutare in quale misura l'introduzione della direttiva sui requisiti patrimoniali abbia rafforzato il carattere prociclico dell'attività creditizia delle banche. Benché gli elementi presentati in questa sezione indichino alcuni potenziali legami tra la direttive e il comportamento delle banche in materia di concessione dei prestiti, per giungere a conclusioni più solide è necessario effettuare un'analisi su un periodo più lungo. Inoltre, occorre sottolineare che, dato che l'attuazione del quadro di Basilea II ha coinciso con l'esplosione della crisi finanziaria, è particolarmente difficile districare gli effetti di questi due eventi.**

5. IMPATTO DELLA DISPONIBILITÀ DI CREDITO SUL CICLO ECONOMICO

24. La tappa finale dell'analisi riguarda la misura in cui i cambiamenti indotti dalla direttiva sui requisiti patrimoniali nell'offerta creditizia delle banche abbiano influito sul ciclo economico.
25. Perché la direttiva sui requisiti patrimoniali possa avere effetti amplificatori sull'economia reale, un numero significativo di mutuatari deve essere "dipendente dalla propria banca", ossia non deve disporre di altre fonti di finanziamento diverse dai prestiti bancari. I dati della BCE dimostrano che in termini di prestiti per l'avviamento di attività accordati ad imprese non finanziarie (cfr. grafico 9), i prestiti di modesto importo hanno raggiunto il massimo a metà 2008 e sono da allora diminuiti di circa il 15%, mentre i prestiti di importo elevato hanno raggiunto il massimo nei primi mesi del 2009 per poi diminuire di circa il 10% nel settembre 2009. Sebbene ciò indichi che i prestiti alle PMI sono stati più duramente colpiti dalla crisi economica, anche i prestiti alle grandi imprese hanno subito un ribasso negli ultimi mesi. Tuttavia, il volume dei prestiti di modesto importo ha subito una diminuzione più forte del volume dei prestiti di importo elevato, e il divario tra i tassi applicati ai due tipi di prestiti si è accentuato dall'inizio del 2008 (cfr. grafico 10).
26. Tuttavia, secondo un'indagine recente²⁸ sulle PMI europee, la maggior parte di esse continua ad avere accesso al finanziamento bancario nonostante il deterioramento delle condizioni del credito. I risultati dell'indagine hanno dimostrato che le domande di finanziamento bancario sono state per la maggior parte soddisfatte: il 60% delle PMI dell'area dell'euro ha segnalato che nel corso del primo semestre 2009 ha ricevuto la totalità dell'importo del prestito chiesto, e un ulteriore 17% ha ricevuto una parte dell'importo; solo il 12%²⁹ delle domande sono state respinte (cfr. grafico 11). Stime comparabili sono state ottenute dalla Commissione con un questionario distinto inviato alle imprese UE in merito alla disponibilità del credito bancario³⁰.

²⁸ Indagine effettuata dalla BCE in cooperazione con la Commissione tra il 17 giugno e il 23 luglio 2009, riguardante 6 000 PMI e grandi imprese dell'area dell'euro.

²⁹ Quanto più grandi sono le imprese, tanto più successo hanno ad ottenere un prestito visto che solo il 5% delle domande presentate dalle grandi imprese è stato respinto.

³⁰ Dalle risposte trasmesse da 429 imprese dell'UE e del SEE è emerso che nel periodo che va dall'ottobre 2008 al settembre 2009 il 13% delle imprese che hanno chiesto un prestito bancario non l'hanno ottenuto; la percentuale è risultata più elevata per le PMI (15%) che per le grandi imprese (5%). Dalle risposte emerge anche che per un sottocampione di imprese che hanno dichiarato di aver risentito

27. Per quanto riguarda la misura in cui le imprese che ricevono prestiti possono ammortizzare l'impatto di una riduzione dell'attività creditizia nel contesto della crisi economica, vi sono indicazioni che il finanziamento del mercato, come l'emissione di titoli azionari e di debito, ha in certa misura attenuato la riduzione del finanziamento bancario a lungo termine registrato dalla fine del 2008 (cfr. grafico 12). Per quanto riguarda le PMI, mentre la maggioranza di quelle che hanno chiesto un credito commerciale o un'altra forma di finanziamento esterno nel corso della prima metà del 2009 hanno ricevuto la totalità dell'importo richiesto, alcune imprese hanno indicato di non essere riuscite a ottenere alcun finanziamento da queste fonti alternative (13% e 15%, rispettivamente, cfr. grafico 11).
28. **Nonostante segnali di una sostituzione in atto tra finanziamenti del mercato e finanziamenti bancari negli ultimi mesi, non andrebbe sottovalutato il ruolo predominante delle banche nel fornire capitali per le spese e gli investimenti, soprattutto se si tiene conto delle difficoltà incontrate da alcune imprese, in particolare le più piccole, ad ottenere il finanziamento necessario da fonti alternative. Inoltre, l'esperienza recente ha dimostrato che gli shock nell'offerta creditizia possono influire sull'attività economica nel sistema finanziario dell'area dell'euro, per lo più dipendente dalle banche³¹.**

6. RAGIONI DEL CALCOLO DEI REQUISITI PATRIMONIALI

29. Nel contesto delle decisioni del G20, il 26 febbraio 2010 la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica su una serie di opzioni per la modifica della direttiva sui requisiti patrimoniali per quanto riguarda la gestione del rischio di liquidità e di controparte, la definizione del capitale, il coefficiente della leva finanziaria, le misure anticicliche, gli istituti finanziari che presentano un'importanza sistemica e la realizzazione di un corpus unico di norme. La presentazione della valutazione di questi potenziali requisiti andrebbe oltre i limiti della presente relazione³².
30. Tuttavia, nel contesto della prociclicità, due questioni sono state seguite con particolare attenzione a seguito della crisi: l'effetto della riduzione del merito di credito delle cartolarizzazioni e i prestiti alle PMI. In particolare, sono state espresse preoccupazioni sugli effetti negativi per le PMI qualora il quadro patrimoniale

della mancanza di disponibilità di prestiti bancari ottenere i fondi necessari da altre fonti è risultato più difficile per le PMI che per le grandi imprese.

³¹ Capiello e al. (2009) forniscono prove empiriche sull'esistenza di un canale di prestito bancario della trasmissione della politica monetaria nell'area dell'euro. Gli autori concludono che le modifiche dell'offerta creditizia, in termini sia di volume che degli standard di concessione dei crediti alle imprese, hanno effetti significativi sull'attività economica reale. Pertanto, i limiti che pesano sui bilanci delle banche, quali i requisiti patrimoniali regolamentari vincolanti, a tal punto che inducono le banche a ridurre la loro offerta creditizia, possono avere ripercussioni negative sulla crescita economica reale.

Ciccarelli e al. (2009) utilizzano un panel VAR per l'area dell'euro con il PIL, i prezzi, i tassi di interesse a breve termine, la domanda di prestiti e le condizioni di prestito. Sulla base di funzioni di risposta a impulso, gli autori concludono che un inasprimento degli standard di concessione dei crediti porterebbe ad una riduzione sostanziale della crescita reale del PIL. Di conseguenza, nella misura in cui la direttiva sui requisiti patrimoniali influisce sugli standard di concessione dei crediti bancari, lo studio suggerisce che in definitiva anche l'attività economica potrebbe risentire della direttiva sui requisiti patrimoniali.

³² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

portasse ad una limitazione dell'accesso al credito e ad un aumento dei tassi di interesse.

31. La correlazione delle attività potrebbe essere descritta come la dipendenza del valore di un'attività di un mutuatario dalla situazione generale dell'economia; tutti i mutuatari sono legati tra di loro da questo fattore di rischio unico e hanno pertanto tendenza ad evolvere nello stesso modo. Le correlazioni dipendono dalle categorie di attività, perché categorie di mutuatari e di attività diverse presentano gradi diversi di dipendenza dall'economia nel suo complesso. Esse influenzano anche le ponderazioni dei rischi. Un esempio di correlazione debole è dato dal portafoglio al dettaglio, perché gli inadempimenti della clientela al dettaglio hanno tendenza ad essere più atipici e meno dipendenti dal ciclo economico degli inadempimenti delle imprese. Per questo motivo la curva delle perdite è relativamente piatta e i requisiti patrimoniali sono meno dipendenti dallo stato dell'economia. Il quadro vigente della direttiva sui requisiti patrimoniali riconosce l'importanza delle PMI nell'economia europea e classifica i prestiti alle PMI di volume inferiore ad un milione di euro nella categoria di attività dei prestiti al dettaglio. Di conseguenza, i requisiti patrimoniali per questi prestiti sono meno influenzati dal ciclo economico e offrono vantaggi considerevoli alle PMI rispetto al quadro di Basilea I.
32. Anche i requisiti minimi di capitale per le cartolarizzazioni sono importanti. Essi sono principalmente basati sui rating esterni emanati da un'agenzia di rating del credito³³. I rating esterni costituiscono una misura relativamente standardizzata, facile da comprendere e indipendente, già ampiamente utilizzata dal mercato prima di essere incorporata nel quadro di Basilea II³⁴. Ogni rating relativo ad un segmento di cartolarizzazione è legato ad una copertura patrimoniale specifica ponderata per il rischio (cfr. grafico 13). I requisiti patrimoniali aumentano fortemente quando una cartolarizzazione riceve un rating inferiore a BBB- e ogni elemento che riceve un rating inferiore a B+ deve avere una copertura patrimoniale regolamentare integrale perché:
- per i segmenti subordinati, le perdite dopo inadempimento possono essere di gran lunga più consistenti per le posizioni di cartolarizzazione che per i prestiti ordinari alle imprese che hanno una PD simile; e
 - le autorità di regolamentazione hanno introdotto un deterrente per scoraggiare le banche a investire nei segmenti subordinati, rischiosi e con rating più bassi³⁵.

³³ Le autorità di regolamentazione del settore bancario non erano a favore della proposta di autorizzare le banche a utilizzare i loro modelli di rischio di credito per la determinazione dei requisiti patrimoniali, a causa dell'incertezza e della mancanza di dati sulle correlazioni di attività. Come dimostrato dall'esperienza recente, i modelli interni delle banche non sono risultati particolarmente efficaci.

³⁴ La direttiva 2009/111/CE recante modifica delle direttive sui requisiti patrimoniali prescrive la piena diligenza dovuta da parte delle banche, tra cui il mantenimento di 5% delle attività cartolarizzate, mentre la *governance* delle agenzie di rating del credito verrà disciplinata dal regolamento sulle agenzie di rating del credito.

³⁵ Tuttavia, si tratta di fattori importanti, che possono ridurre l'impatto dell'aumento dei requisiti patrimoniali in caso di deterioramento del rating, perché: i) l'abbassamento del rating è accompagnato da perdite del valore contabile. Poiché le norme bancarie dell'UE autorizzano le banche a compensare le perdite di valore contabile giocando sui requisiti patrimoniali, l'effetto dell'abbassamento del rating sarà molto più debole per le banche che hanno adottato politiche di valutazione prudenti per le posizioni di cartolarizzazione; ii) le banche che hanno beneficiato di garanzie statali per le loro posizioni di

Durante la crisi finanziaria il rating dei segmenti di cartolarizzazione è stato considerevolmente abbassato dalle agenzie di rating del credito. Non soltanto i segmenti subordinati ma anche quelli di rango superiore, a cui in origine era stato attribuito un rating elevato, hanno ricevuto una copertura patrimoniale più elevata. Al giugno 2009 la copertura patrimoniale per le posizioni inerenti a cartolarizzazione costituiva in media il 6% dei requisiti minimi di capitale per le banche del gruppo 1 e il 3,2% per le banche del gruppo 2³⁶. Una differenziazione ed una granularità maggiori dei requisiti patrimoniali consentirebbero di rimediare a questo problema, ed è per questo che i requisiti patrimoniali relativi alle cartolarizzazioni sono attualmente in fase di revisione.

33. Per valutare gli effetti complessivi di eventuali modifiche del quadro di Basilea II sui livelli patrimoniali, il comitato di Basilea realizzerà un'analisi d'impatto quantitativa. Per valutarne l'incidenza sulle banche europee e gli effetti possibili sull'attività creditizia delle banche, la Commissione ha invitato il CEBS a realizzare in parallelo un'analisi per l'UE. Va in particolare notato che l'analisi del CEBS coprirà le piccole banche la cui attività creditizia può essere particolarmente importante per le PMI.

7. MISURE CONTRO LA PROCICLICITÀ

34. Data l'impossibilità di rafforzare la sensibilità al rischio degli istituti in un dato momento senza introdurre col tempo un certo grado di ciclicità dei requisiti minimi di capitale, un certo grado di prociclicità sembra inevitabile. La direttiva sui requisiti patrimoniali ha dato una risposta a questa compensazione introducendo un certo numero di salvaguardie per limitare gli effetti potenzialmente prociclici, tra cui prove di stress (come parte del secondo pilastro), valori patrimoniali minimi transitori, ponderazioni per il rischio delle esposizioni più favorevoli per i mutuatari meno ciclici (PMI) ed elementi per il calcolo dei requisiti patrimoniali che devono essere basati su lunghe serie di dati storici (per la PD) e su stime in caso di recessione economica (per le LGD).
35. Tuttavia, la recente crisi ha dimostrato che i partecipanti al mercato si aspettano un aumento del livello patrimoniale quando ritengono che un istituto avrà difficoltà ad assorbire le perdite. Un rafforzamento delle misure anticicliche incluse nel quadro normativo in materia di requisiti patrimoniali potrebbe contribuire a ripristinare la fiducia nei bilanci delle banche, e pertanto a ridurre la probabilità che le banche debbano aumentare i relativi requisiti patrimoniali o ridurre drasticamente la leva finanziaria dei loro portafogli creditizi per soddisfare le attese dei partecipanti al mercato. La Commissione concorda con le istituzioni internazionali quali il Comitato per la stabilità finanziaria (FSB) e il Comitato di Basilea che raccomandano misure aggiuntive per evitare una prociclicità eccessiva.

cartolarizzazione o che le hanno vendute sui mercati o a società veicolo specializzate sponsorizzate dallo Stato ("bad banks") avranno anch'esse avuto una dispensa totale o parziale dagli aumenti dei requisiti patrimoniali.

³⁶ Alla fine del mese di giugno 2008 queste medie erano pari al 2,9% per il gruppo 1 e al 4,5% per il gruppo 2.

7.1. Riserve patrimoniali cuscinetto e accantonamenti

36. La Commissione sta vagliando la possibilità di introdurre riserve patrimoniali cuscinetto e/o accantonamenti per la durata del ciclo. Entrambi i tipi di misure mirano ad attenuare la prociclicità. L'accantonamento dinamico riguarda l'accantonamento per le perdite "attese" su esposizioni creditizie e le riserve patrimoniali cuscinetto si riferiscono alle "perdite inattese".
37. Inoltre, esistono due tipi di misure anticicliche, ossia le misure applicate sulla base delle caratteristiche di rischio proprie delle banche (a livello microeconomico) e le misure basate su una o più variabili macroeconomiche, che riflettono il rischio sistemico più ampio (livello macroeconomico). L'accantonamento dinamico, le riserve patrimoniali cuscinetto di mantenimento e la proposta del CEBS mirante ad attenuare la ciclicità dei requisiti minimi di capitale (cfr. infra) sono misure specifiche per le banche, ovvero riguardano rischi specifici connessi alle singole banche.
38. Gli accantonamenti a fronte di perdite su prestiti riducono il reddito netto riportato nel periodo nel quale l'accantonamento è rilevato in bilancio e diminuiscono il valore contabile dei prestiti. I principi contabili vigenti utilizzano il modello delle perdite subite, che consente di rilevare in bilancio unicamente le perdite subite alla data di chiusura del bilancio. I principi vigenti non permettono di includere nell'accantonamento le perdite su prestiti basate su eventi attesi in futuro³⁷.
39. Pertanto, in pratica per un portafoglio prestiti a lungo termine avviato in periodo di crescita economica può non esservi alcun evento generatore di perdite subite e quindi non si opererebbero accantonamenti ai sensi del vigente IFRS per le perdite su singoli prestiti. Con l'accantonamento per la durata del ciclo ("accantonamento dinamico") e con la proposta dello IASB si imporrebbe alle banche di operare accantonamenti per le perdite attese. Il risultato sarebbe che nelle fasi di espansione

³⁷

Lo IASB ha iniziato una revisione completa dello IAS 39 "Strumenti finanziari", compreso l'accantonamento per perdite su prestiti, e nel novembre 2009 ha pubblicato un *exposure draft* distinto. L'*exposure draft* contiene cinque principi di misurazione di alto livello (*Expected Cash Flow Model*, ECF, modello del flusso di cassa atteso) che le imprese dovrebbero utilizzare in combinazione con gli orientamenti relativi all'applicazione basata sui principi per determinare il costo ammortizzato. Secondo il metodo proposto, le banche:

- a) stimerebbero all'origine i flussi di cassa attesi per la durata (restante) dello strumento finanziario, comprese le perdite attese (tenendo conto della garanzia reale);
- b) calcolerebbero il "tasso di interesse effettivo" (tasso di rendimento interno) sulla base dei flussi di cassa attesi. Il tasso di interesse effettivo sarebbe più basso del tasso di interesse contrattuale perché si terrebbe conto delle perdite stimate;
- c) ad ogni data per la comunicazione, riesaminerebbero le attese iniziali sui flussi di cassa e sulle perdite e se necessario procederebbero ad una loro revisione.

Il modello ECF potrebbe migliorare l'accantonamento a fronte del rischio di credito rispetto al modello attuale delle perdite subite dello IAS 39, perché non imporrebbe più l'obbligo di un evento generatore e consentirebbe una rilevazione più precoce delle perdite su prestiti. Il modello ECF permetterebbe inoltre una corrispondenza maggiore tra proventi da interessi contrattuali e perdite attese. Tuttavia, l'*exposure draft* offre pochi orientamenti sull'utilizzo dei dati e dei modelli. Fondamentalmente, l'*exposure draft* esige stime puntuali dei flussi di cassa e delle perdite attese. Come il Comitato di Basilea e le altre parti interessate, la Commissione sta valutando la proposta dello IASB e contribuirà al suo miglioramento conformemente agli obiettivi fissati dal G20.

economica le banche accumulerebbero accantonamenti che potrebbero fungere da riserva cuscinetto in caso di recessione.

40. Attualmente sono al vaglio molte opzioni di misure per affrontare efficacemente la questione della prociclicità, fra cui il miglioramento delle norme in materia di accantonamento. Al riguardo, soluzioni più lungimiranti, quali l'accantonamento dinamico, presentano alcuni vantaggi nel senso che le banche potranno tenere conto prima delle perdite attese. Lo IASB sta già lavorando alla modifica dei vigenti principi contabili sull'accantonamento. Il Comitato di Basilea prevede di presentare un contributo completo che limiterebbe la prociclicità e renderebbe più operativo il modello dello IASB.
41. Per quanto riguarda le riserve patrimoniali cuscinetto, sono stati individuati due elementi complementari. Il primo elemento stabilisce l'obiettivo di una riserva cuscinetto fissa (riserva patrimoniale cuscinetto di mantenimento), in aggiunta al requisito minimo di capitale, disponibile per assorbire le perdite in periodo di stress. Le banche dovrebbero costituire detta riserva nei periodi di congiuntura favorevole. Alle banche che sono al di sotto dell'obiettivo fissato verrebbero imposti limiti alla redistribuzione di capitale (pagamento di dividendi, offerta pubblica di riacquisto di azioni) fino al raggiungimento dell'obiettivo fissato. Una tale misura assicurerebbe che il settore bancario crei riserve cuscinetto nei periodi in cui dispone dei necessari profitti per farlo e utilizzi dette riserve nei periodi di stress. Esigere un aumento del patrimonio nei periodi in cui si realizzano profitti elevati potrebbe contribuire a limitare l'aumento eccessivo dell'attività creditizia e della leva finanziaria nel settore bancario.
42. Il secondo elemento stabilisce una riserva patrimoniale cuscinetto anticiclica. Questa sarebbe concepita in modo da raggiungere un obiettivo macroprudenziale più vasto, ossia evitare i periodi di aumento eccessivo dell'attività creditizia nel settore bancario e sostenere i prestiti bancari nei periodi di recessione economica. Il livello obiettivo della riserva cuscinetto anticiclica varierebbe nel tempo e verrebbe fissato in funzione di una o più variabili macroeconomiche scelte in quanto indicatori dell'accumulo di rischi a livello macroeconomico. La deviazione delle variabili macroeconomiche dalla media a lungo termine indicherebbe periodi di accumulo di rischi macroeconomici, il che porterebbe ad accrescere le riserve cuscinetto di mantenimento.
43. Per rimediare alla prociclicità a livello macroprudenziale, la Commissione ammette l'opzione di una riserva cuscinetto variabile nel tempo. Dato che tale misura comprenderebbe una valutazione economica, monetaria e macroprudenziale comprensiva, la Commissione valuterà, assieme alla BCE, la possibilità di integrare questa misura nella nuova architettura di vigilanza.

7.2. Alleggerire i requisiti minimi di capitale

44. Il CEBS ha proposto di utilizzare la procedura del secondo pilastro per tener conto della compressione delle stime della PD nei periodi creditizi favorevoli. In pratica, la metodologia è basata sull'applicazione di un aggiustamento che rifletta la differenza tra la PD corrente e la PD corrispondente ad una recessione o ad una media a lungo termine. Concepito in tal modo, l'entità dell'aggiustamento diminuirebbe nei periodi di recessione e aumenterebbe nei periodi di espansione, e la riserva cuscinetto

verrebbe calcolata di conseguenza. In tal modo, la riserva cuscinetto permetterebbe di assorbire le fluttuazioni cicliche dei requisiti minimi di capitale, riducendo la prociclicità.

7.3. Leva finanziaria

45. La leva finanziaria nel sistema finanziario è aumentata considerevolmente nel periodo che ha preceduto la recente crisi finanziaria, sia nel settore bancario regolamentato che nei settori non regolamentati, in entità quali i fondi speculativi e le società di *private equity*. Sebbene l'aumento della leva finanziaria possa avere l'effetto di aumentare i profitti nei periodi favorevoli, esso amplifica anche le perdite in caso di recessione economica. Inoltre, il processo di riduzione della leva finanziaria che ha interessato tutto il sistema finanziario ha causato ulteriori danni ai mercati finanziari e all'economia nel suo complesso.

46. Nella dichiarazione del 2 aprile 2009³⁸ il G20 ha dichiarato che i requisiti patrimoniali a copertura dei rischi dovrebbero essere completati da una misura semplice, trasparente, non legata ai rischi, che consenta raffronti internazionali, che tenga debitamente conto delle esposizioni fuori bilancio e che contribuisca a contenere l'aumento della leva finanziaria nell'ambito del sistema bancario. Nella consultazione pubblica, il Comitato di Basilea ha presentato le grandi linee di un coefficiente di leva finanziaria che completerebbe il quadro basato sul rischio di Basilea II, per migrare in ultimo verso un approccio di tipo primo pilastro basato su riesame e calibratura adeguati. In linea con il Comitato di Basilea, la Commissione sta vagliando l'introduzione di un coefficiente di leva finanziaria allo scopo di conseguire gli obiettivi seguenti:

- limitare l'accumulo di leva finanziaria nel settore bancario, contribuendo in tal modo ad attenuare il rischio inerente ai processi destabilizzanti di riduzione della leva finanziaria che possono nuocere al sistema finanziario e all'economia; e
- introdurre misure di salvaguardia aggiuntive contro i rischi di modello e gli errori di misurazione, completando la misura basata sul rischio con una misura del rischio semplice, trasparente, indipendente e basata sulle esposizioni lorde.

47. È auspicabile che, prima che venga attuato, il coefficiente di leva finanziaria venga armonizzato a livello internazionale e pienamente adeguato in modo da superare eventuali differenze restanti dal punto di vista contabile. Il coefficiente verrebbe calibrato in modo da fungere da misura supplementare credibile per i requisiti basati sul rischio, tenendo conto dei prossimi cambiamenti del quadro di Basilea II.

7.4. Misure già adottate dalla Commissione

48. Negli anni di boom finanziario la struttura dei regimi di incentivo per il personale dirigente delle imprese finanziarie ha favorito la prociclicità promuovendo l'eccessiva assunzione di rischi tramite l'attenzione data ai profitti a breve termine

³⁸ G-20 (2009).

senza integrare opportunamente i rischi o senza adeguarsi ad essi o ai risultati a lungo termine³⁹.

49. Contro l'effetto deleterio di strutture retributive mal concepite, la Commissione ha proposto di integrare gli obblighi imposti dalla direttiva sui requisiti patrimoniali con un obbligo espresso a carico degli enti creditizi e delle imprese di investimento di creare e mantenere, per le categorie di persone la cui attività professionale ha un impatto concreto sul loro profilo di rischio, politiche e pratiche retributive in linea con una gestione efficace dei rischi⁴⁰.
50. Per migliorare l'adeguatezza dei requisiti patrimoniali delle banche, la Commissione ha anche proposto di modificare la direttiva sui requisiti patrimoniali in modo da rafforzare i requisiti regolamentari per le attività relative al portafoglio di negoziazione e per le ricartolarizzazioni detenute dalle banche nel portafoglio bancario⁴¹. Durante la crisi finanziaria le debolezze dei requisiti minimi di capitale in questi ambiti hanno accentuato la pressione sulle posizioni patrimoniali delle banche che, a loro volta, hanno probabilmente contribuito all'inasprimento degli standard di concessione dei crediti delle banche.
51. Nel 2009 la Commissione ha anche proposto di istituire il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB)⁴² con il compito di vigilare sulla stabilità del sistema finanziario nel suo complesso. Il Comitato europeo per il rischio sistemico, se verrà istituito conformemente alla proposta, avrà il compito di individuare i rischi sistemici a livello europeo e di segnalare i rischi. Con l'aggiunta di una robusta copertura macroprudenziale al vigente approccio microprudenziale si dovrebbe contribuire ad affrontare le fonti della prociclicità legate ai limiti della misurazione del rischio e alle risposte inadeguate dei partecipanti al mercato di fronte ai rischi⁴³. Questa misura dovrebbe contribuire ad un'individuazione tempestiva dei cicli e dell'accumulo dei rischi nell'ambito del sistema, e, se associata a legami solidi con le autorità di vigilanza e i responsabili politici, potrebbe permettere di agire più a monte per evitare una volatilità ed una prociclicità eccessive in caso di crisi economica.

7.5. Conclusioni

52. Va sottolineato che l'analisi fornita è di natura indicativa dato che la revisione delle disposizioni della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD II) è stata adottata solo nel 2009.
53. La Commissione rileva che molte istituzioni e molti comitati internazionali hanno sottolineato l'importanza di introdurre misure anticicliche nel quadro prudenziale, allo scopo di ridurre l'eccessiva prociclicità del sistema finanziario. In parallelo ai lavori in corso in seno al Comitato di Basilea, la Commissione esaminerà in particolare le opzioni relative a misure che consentono di affrontare il rischio sistemico e la prociclicità del modo più efficace. La Commissione ritiene che queste

³⁹ Cfr. il paragrafo 5 per più ampie spiegazioni sulle risposte inadeguate dei partecipanti al mercato al cambiamento delle condizioni economiche.

⁴⁰ COM(2009) 362 definitivo.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Cfr. COM (2009) 499 definitivo.

⁴³ Cfr. il paragrafo 5 per maggiori spiegazioni al riguardo.

misure dovrebbero consentire di contenere l'eccessiva assunzione di rischi nei periodi di crescita economica, ma che dovrebbero anche essere concepite in modo da poter essere attenuate nei periodi di crisi economica per aumentare la resilienza del settore bancario e sostenere il flusso di prestiti all'economia.

54. La Commissione ricorda le conclusioni del Consiglio Ecofin⁴⁴ che ha sostenuto "l'introduzione di accantonamenti per il futuro, alimentati dai profitti registrati negli anni di congiuntura favorevole per far fronte a perdite attese sui portafogli prestiti, che contribuirebbero a contenere la prociclicità". La Commissione ricorda anche la raccomandazione del G20 che ha chiesto agli organismi che fissano i principi contabili di lavorare con urgenza in collaborazione con le autorità di vigilanza e di regolamentazione al miglioramento dei principi in materia di valutazione e di accantonamento e di elaborare un insieme unico di principi contabili mondiali di grande qualità. In sede di esame dell'adozione di una proposta legislativa, la Commissione terrà conto anche dei lavori attualmente in corso in seno all'organismo internazionale che fissa i principi contabili (IASB) e alle autorità di vigilanza (in particolare, Comitato di Basilea).

⁴⁴ ECOFIN (2009).

8. RIFERIMENTI

BRI (2008), “Addressing system financial procyclicality: a possible framework”, nota all’attenzione del gruppo di lavoro “Market and Institutional Resilience” del Forum sulla stabilità finanziaria (FSF), settembre 2008, disponibile su internet all’indirizzo: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904e.pdf?noframes=1

Borio, C., C. Furfine, and P. Lowe (2001), “Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options”, documento BRI n. 1.

Cappiello, L., A. Kadareja, C. Kok Sørensen and M. Protopapa (2009), “Do bank loans and credit standards have an effect on output? A panel approach for the euro area”, documento di lavoro della BCE (di prossima pubblicazione).

Ciccarelli, M., A. Maddaloni and J.-L. Peydró (2009), “Trusting the Bankers: a New Look at the Credit Channel of Monetary Transmission”, documento presentato alla conferenza CREDIT del 2009 su “rischio di credito, le crisi finanziarie e la macroeconomia”, Venezia

COM (2009) 362 definitivo, proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE per quanto riguarda i requisiti patrimoniali per il portafoglio di negoziazione e le ricartolarizzazioni e il riesame delle politiche retributive da parte delle autorità di vigilanza, disponibile su internet all’indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/com2009/Leg_Proposal_Adopted_1307.pdf.

COM (2009) 499 definitivo, proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico, 23 settembre 2009, disponibile su internet all’indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/20090923/com2009_499_en.pdf.

ECOFIN (2009), “Conclusioni del Consiglio sulla prociclicità”, 2954a riunione del Consiglio Ecofin, Bruxelles, 7 luglio 2009, disponibile su internet all’indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/109050.pdf.

G-20 (2009), “Declaration on strengthening the financial system”, Londra, 2 aprile 2009, disponibile su internet all’indirizzo: http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf.

Masschelein, N. (2007), “Monitoring pro-cyclicality under the capital requirements directive: preliminary concepts for developing a framework”, Working Paper Document n. 120 della Banca nazionale del Belgio (NBB).