



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.7.2012
COM(2012) 400 final

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

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

{SWD(2012) 218 final}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Ciclicità dei requisiti patrimoniali regolamentari	4
3.	Impatto dei requisiti patrimoniali sui livelli patrimoniali delle banche	6
4.	Impatto dei livelli patrimoniali delle banche sulla loro attività creditizia	7
5.	Impatto della disponibilità di credito sul ciclo economico	8
6.	Misure contro la prociclicità	9
6.1.	Un <i>corpus</i> unico di norme.....	9
6.2.	Riserva di capitale anticiclica.....	9
6.3.	Coefficiente di leva finanziaria	10
6.4.	Agenzie di <i>rating</i> del credito	10
6.5.	Piccole e medie imprese (PMI).....	11
7.	Conclusioni	12
8.	Riferimenti	14

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

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. 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 limitare la capacità di prestito delle banche all'economia, amplificando la recessione. Analogamente, nei periodi di espansione economica quando i prezzi sono in costante aumento e il numero di inadempimenti diminuisce, è possibile che l'apparente riduzione del livello di rischio riduca i requisiti patrimoniali incrementando le operazioni di prestito e favorendo ulteriormente l'economia. Se la normativa sortisce tale effetto è detta "prociclica".
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 156² che impone alla Commissione europea di controllare periodicamente se la direttiva "produce effetti significativi sul ciclo economico" e di presentare una relazione ogni due anni al Parlamento europeo e al Consiglio, accompagnata da eventuali opportune misure correttive.
3. La Commissione ha redatto la prima relazione sulla prociclicità nel 2010. Questa seconda relazione si basa nuovamente sull'analisi della BCE, supportata dall'Impact Study Group (ISG) istituito congiuntamente dal Comitato per la stabilità finanziaria (Financial Stability Committee - FSC) del Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) e dall'Autorità bancaria europea (ABE) nel 2011 e destinato a succedere alla *task force* comune sull'impatto del nuovo quadro patrimoniale (Task Force on the Impact of the new Capital Framework - JTFICF). La relazione della BCE è incentrata sull'analisi quantitativa dei dati delle banche che utilizzano il metodo IRB (internal ratings based approach), ma contiene anche una

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 Modificata nel 2009 dalla direttiva 2009/111/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009.

breve trattazione della probabile prociclicità del metodo standardizzato, inclusa nella presente relazione³.

4. L'analisi del rapporto tra i requisiti patrimoniali regolamentari e l'attività creditizia di natura prociclica delle banche resta un esercizio complesso. Come evidenziato nella prima relazione, i quesiti principali a cui rispondere sono i seguenti.
 - (a) I requisiti patrimoniali sono ciclici?
 - (b) Se sì, i requisiti patrimoniali ciclici hanno un impatto sul livello patrimoniale auspicato o effettivo delle banche?
 - (c) Se sì, il livello patrimoniale auspicato o effettivo delle banche può avere un impatto sulla ciclicità dell'attività creditizia?
 - (d) Se sì, l'attività creditizia ciclica ha un impatto sul ciclo economico?
5. Nel luglio 2011, la Commissione ha proposto un pacchetto legislativo per la riforma della normativa bancaria composto da una direttiva sui requisiti patrimoniali (Capital Requirements Directive - CRD IV) e da un regolamento sui requisiti patrimoniali (Capital Requirements Regulation - CRR). La proposta della Commissione comprende alcune misure in grado di attenuare la prociclicità. La presente relazione si chiude con un'ipotesi su come le misure della politica controciclica potrebbero attenuare l'impatto prociclico sul ciclo finanziario ed economico della CRD.

2. CICLICITÀ DEI REQUISITI PATRIMONIALI REGOLAMENTARI

6. È opinione diffusa tra le autorità di vigilanza nazionali che hanno partecipato all'indagine dalla BCE nel 2011 che i requisiti minimi di capitale della direttiva sui requisiti patrimoniali siano più sensibili al rischio e tendano a essere più ciclici dei precedenti requisiti di Basilea I. L'aumento della ciclicità dei requisiti patrimoniali è attribuito principalmente alla maggiore sensibilità al rischio del quadro complessivo, in particolare per quanto concerne il calcolo dei requisiti patrimoniali secondo i metodi IRB.
7. L'analisi quantitativa della BCE ha esaminato quanto i parametri di rischio dei modelli IRB, ossia la probabilità di inadempimento (PD) e le stime sulle perdite in caso di inadempimento (LGD), e le esposizioni sono correlati con i fattori macroeconomici e qual è l'impatto sui requisiti minimi di capitale ciclici. I dati riscontrati vanno considerati come indicazioni preliminari piuttosto che come solidi risultati empirici⁴.

³ La valutazione quantitativa della BCE comprende i dati trimestrali dal quarto trimestre 2008 al secondo trimestre 2011 di circa 80 banche che utilizzano il metodo basato sui *rating* interni (metodo IRB) per il calcolo dei propri requisiti patrimoniali. La valutazione qualitativa si basa sui dati di un'indagine condotta dalle autorità di vigilanza nazionali e sullo studio di Eurosystem sull'attività creditizia delle banche (Bank Lending Survey).

⁴ Restano due ostacoli principali: l'attuazione della direttiva sui requisiti patrimoniali è relativamente recente (i modelli avanzati sono utilizzati dal 2008) con la conseguente limitazione dei dati rilevanti per un intero ciclo economico, quindi l'analisi dipende dalle differenze delle fasi del ciclo economico nei diversi paesi, e il periodo campione disponibile copre la recente crisi finanziaria in cui i cambiamenti

8. La BCE ha riscontrato che le PD di esposizioni verso imprese e al dettaglio non inadempienti tendono ad aumentare in maniera più marcata in presenza di un'attività macroeconomica contenuta, di un calo dei prezzi degli immobili e di una disoccupazione più elevata, soddisfacendo uno dei presupposti dei requisiti patrimoniali ciclici. In confronto, è stato riscontrato un impatto ciclico piuttosto limitato per le LGD, che probabilmente sta a significare che i valori delle LGD utilizzati nei modelli interni delle banche sono un po' meno sensibili delle rispettive PD e possono reagire pertanto in maniera meno immediata ai mutamenti del contesto macroeconomico. Le modifiche delle esposizioni erano correlate a variazioni differite della fiducia del settore industriale e della fiducia dei consumatori (indicatori del ciclo economico) rispettivamente per i portafogli societari e per i portafogli di clientela al dettaglio, indicando ciclicità: le banche riducono le esposizioni ai suddetti portafogli in presenza di prospettive economiche negative.

Complessivamente, la valutazione dei parametri per il calcolo dei requisiti minimi di capitale indica alcuni effetti di controbilanciamento tra parametri di rischio ciclici quali le PD o le LGD da un lato e l'andamento ciclico delle esposizioni dall'altro: in fase di recessione l'effetto di una PD più elevata può essere compensato da una riduzione delle esposizioni se entrambi gli elementi fungono da parametri per definire i requisiti minimi di capitale. Tali effetti di controbilanciamento possono rendere poco chiaro o addirittura instabile nel tempo l'effetto ciclico sui requisiti minimi di capitale complessivi poiché la velocità di aggiustamento può variare in base ai parametri e ai portafogli.

9. I risultati della stima delle modifiche dei requisiti minimi di capitale complessivi a livello di banche non indicano una stretta correlazione tra le modifiche dei requisiti minimi di capitale e la crescita del PIL per l'intero campione a livello di banche (non di portafoglio). Tuttavia, quando l'analisi è circoscritta alle banche del gruppo 1⁵ vi è una significativa correlazione tra un calo della crescita del PIL e un aumento dei requisiti minimi di capitale. Questo teoricamente indica una certa ciclicità dei requisiti minimi di capitale per le banche del gruppo 1.
10. Va sottolineato che l'insieme dei dati è circoscritto alle banche che utilizzano il metodo IRB con l'esclusione di molte banche più piccole del gruppo 2 che usano il metodo standardizzato. Pertanto, la ciclicità dei requisiti minimi di capitale per le banche dell'intero gruppo 2 può anche essere significativa sebbene l'evidenza statistica di ciò non rientri nell'ambito dello studio della BCE (cfr. il punto 13).
11. Vi sono indicazioni di una certa ciclicità dei requisiti minimi di capitale a livello di portafoglio. Per la crescita stagnante del PIL, indicatore principale del ciclo economico, vi è una significativa correlazione negativa solo con i requisiti minimi di capitale del portafoglio societario delle banche del gruppo 1. Tuttavia, vi è altresì una notevole correlazione negativa tra la stagnazione dei prezzi degli immobili commerciali e i requisiti minimi di capitale dei portafogli societari di tutte le banche del campione.

comportamentali e interventi politici indotti dalla crisi possono aver distorto i rapporti comportamentali generali.

⁵ Una banca rientra nel gruppo 1 se il suo capitale di classe 1 (Tier 1) supera i 3 miliardi di EUR, è ben diversificata e opera a livello internazionale. Tutte le altre banche sono classificate come banche del gruppo 2.

Anche per il portafoglio clientela al dettaglio la crescita del PIL è correlata solo alle banche del gruppo 1, sebbene a un livello di significatività inferiore. Le variazioni dei tassi di disoccupazione hanno un impatto significativo sui requisiti minimi di capitale dei portafogli al dettaglio dell'intero campione, senza differenze di significatività per le banche del gruppo 1.

12. In sintesi, gli effetti ciclici a livello di portafoglio appaiono attenuati a livello delle banche. Come già indicato dai risultati sugli effetti ciclici di controbilanciamento tra i parametri dei requisiti minimi di capitale, è probabile che tali attenuazioni siano in primo luogo dovute ad aggiustamenti di portafoglio riguardanti l'entità e la composizione dei portafogli complessivi delle banche. Tuttavia, le riallocazioni delle attività sono state probabilmente determinate dalla crisi finanziaria piuttosto che dalle modifiche dei parametri di rischio sottostanti di per sé. Per esempio, è possibile che le banche abbiano fissato come *target* un importo più elevato di attività ammissibili come garanzia nelle operazioni di liquidità delle banche centrali per migliorare la propria posizione di liquidità e riuscire a beneficiare di finanziamenti a interesse ridotto delle banche centrali. In assenza di crisi, quindi, i requisiti minimi di capitale avrebbero potuto essere più ciclici.
13. Un importante fattore aggiuntivo che può contribuire alla ciclicità dei requisiti minimi di capitale deriva da *rating* esterni relativi a specifiche attività presenti nei bilanci delle banche. Un numero consistente di banche dei paesi dell'UE applica (interamente o in parte) il metodo standardizzato per il calcolo dei propri requisiti patrimoniali. Poiché il metodo standardizzato ai fini normativi si basa in gran parte sull'uso di *rating* esterni, l'eventuale ciclicità di questi ultimi determinerebbe a sua volta variazioni cicliche dei requisiti patrimoniali⁶. Le banche che usano il metodo standardizzato possono costituire un significativo impulso aggiuntivo per la prociclicità dei crediti bancari dovuta alla direttiva sui requisiti patrimoniali dell'attività creditizia delle banche.
14. Inoltre, i requisiti stabiliti dalle agenzie di *rating* del credito rappresentano fattori importanti per le decisioni in materia di allocazione del capitale delle banche poiché queste spesso mirano a mantenere o raggiungere un *rating target* per questioni di strategia commerciale, cosa che può comportare un coefficiente patrimoniale più elevato e più ciclico rispetto a quello prescritto dalla direttiva sui requisiti patrimoniali⁷.

3. IMPATTO DEI REQUISITI PATRIMONIALI SUI LIVELLI PATRIMONIALI DELLE BANCHE

15. La capacità e la disponibilità delle banche a concedere prestiti dipende in parte dal vincolo rappresentato dai requisiti patrimoniali minimi. Un aumento prociclico di tali requisiti in fase di recessione economica ridurrebbe notevolmente la riserva di capitale della banca superiore al minimo, obbligando le banche prudenti alla ricerca di ulteriore capitale o, in alternativa, a ridurre i requisiti minimi di capitale diminuendo l'attività creditizia.

⁶ Cfr. relazione esplicativa e tabelle 1, 2 e 3 del relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁷ Cfr. anche la sezione 6.4.

16. Gli studi sull'andamento delle riserve di capitale delle banche nel corso del ciclo economico in generale hanno riscontrato che le riserve di capitale delle banche superiori ai requisiti minimi di capitale diminuiscono con l'aumento dell'attività economica, indicando un'eccessiva assunzione di rischi in periodi di crescita economica e una riduzione dell'attività creditizia in fase di recessione⁸.
17. L'analisi empirica della BCE ha riscontrato correlazioni poco significative tra la crescita del PIL e riserve di capitale proprio, il che implica un andamento opposto: riserve di capitale più elevate in periodi di crescita economica e più basse in fase di recessione. Tuttavia, alla luce della brevità dei periodi osservati e dell'aumento delle riserve di capitale determinato dalla crisi nel secondo semestre 2010 e nel primo semestre 2011, tali osservazioni vanno considerate con cautela⁹.
18. I livelli patrimoniali delle banche possono essere altresì influenzati dall'anticipazione di requisiti regolamentari futuri. I requisiti futuri riguardano la regolamentazione stabilita dall'accordo di "Basilea III", le recenti misure adottate dall'ABE¹⁰ ed eventuali altre regolamentazioni nazionali in materia di coefficienti patrimoniali delle banche recentemente approvati o la cui approvazione è prevista per l'immediato futuro. Complessivamente, i risultati dell'indagine indicano un impatto notevole delle modifiche normative sia sui bilanci che sulle politiche creditizie, compresi gli standard di concessione del credito¹¹.
19. L'ABE ha pubblicato i primi dati sull'esercizio della ricapitalizzazione¹². In totale, le azioni forniscono un dato preliminare complessivo di eccedenza di capitale del 26% circa. Le azioni sono focalizzate prevalentemente su misure che hanno un impatto diretto sul capitale, che rappresentano il 96% del deficit di capitale e il 77% dell'importo totale delle azioni proposte. La maggior parte di esse consiste in raccolta di capitali, utili non distribuiti e conversione di strumenti ibridi in capitale di base (*common equity*). Le misure che incidono sulle attività ponderate per il rischio rappresentano il restante 23% del totale delle azioni. Tenendo conto delle misure derivanti dalle decisioni sugli aiuti di Stato dell'UE relative alla ristrutturazione delle banche o ad altri programmi nazionali, l'impatto delle azioni che riducono il credito all'economia reale sarebbe inferiore all'1% dell'importo totale. Tuttavia, la Commissione, l'ABE e la BCE intendono monitorare attentamente il processo di

⁸ Cfr. per esempio Ayuso, Perez e Saurina (2004), Bikker e Metzmakers (2004), Lindquist (2004), Jokipii e Milne (2008) e Stolz e Wedow (2011).

⁹ Tuttavia la BCE osserva che alcuni documenti teorici (p.es. Heid (2007), Zhu (2008), Jokivuolle, Kiema e Vesala (2009) e Repullo e Suarez (2009)) hanno suggerito la possibilità di una variazione dell'andamento delle riserve di capitale delle banche in concomitanza con il passaggio al quadro di Basilea II. Le banche potrebbero decidere di operare con riserve di capitale supplementari e in maniera più lungimirante per evitare requisiti minimi di capitale più ciclici. Ciò potrebbe dar luogo a riserve di capitale che variano con il ciclo: aumentano nei periodi di crescita economica e viceversa.

¹⁰ L'ABE ha fissato i *target* di capitale di 70 banche europee, composti da due parti da attuare entro giugno 2012. La prima parte è una riserva di capitale temporanea contro le esposizioni sovrane ai prezzi di mercato di settembre 2011. La seconda parte consiste nell'aumento dei propri coefficienti di capitale di base di classe 1 (core Tier 1) al 9%.

¹¹ Cfr. tabelle 4, 5, 6 e 7 con alcuni risultati dello studio sull'attività creditizia delle banche (Bank Lending Survey) dell'area dell'euro sull'impatto delle modifiche normative sull'andamento dell'attività creditizia delle banche. Tuttavia, va sottolineato che si tratta di un fenomeno differente rispetto alla prociclicità dei requisiti esistenti.

¹² Sito web dell'ABE, 9 febbraio 2012, <http://www.eba.europa.eu/News--Communications/Year/2012/The-EBAs-Board-of-Supervisors-makes-its-first-agg.aspx>

riduzione della leva finanziaria, sia esso legato o meno al piano di ricapitalizzazione. In particolare, poiché è probabile che la riduzione della leva finanziaria avvenga con attività accessorie e/o al di fuori della giurisdizione nazionale, è importante che vi sia una stretta collaborazione tra paese di origine e paese ospitante sia all'interno dell'UE che al di fuori dei suoi confini.

Inoltre, la quota del totale dei crediti dei paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) di pertinenza delle banche dell'area dell'euro (47,3%) è elevata rispetto a quella di altre economie emergenti, a indicare un livello molto alto di dipendenza dal credito e una sensibilità particolarmente accentuata alle decisioni di riduzione della leva finanziaria delle entità controllanti. Per determinati paesi della regione l'offerta creditizia è controllata quasi interamente da gruppi bancari dell'area dell'euro¹³.

4. IMPATTO DEI LIVELLI PATRIMONIALI DELLE BANCHE SULLA LORO ATTIVITÀ CREDITIZIA

20. Gran parte delle autorità di vigilanza nazionali ha dichiarato che vi sono evidenti legami tra le politiche di gestione patrimoniale delle banche e la loro prassi di concessione dei prestiti. Nella maggior parte dei casi i requisiti patrimoniali regolamentari della direttiva sui requisiti patrimoniali rivestono un ruolo importante. Tuttavia, le autorità non hanno individuato un chiaro impatto dei requisiti patrimoniali regolamentari su determinate categorie di attività o di prestito.

Altri fattori alla base delle politiche di gestione patrimoniale rendono difficile discernere l'influenza della direttiva sui requisiti patrimoniali sull'attività creditizia delle banche. Tra di essi si annoverano le politiche di propensione al rischio delle banche, le prove di stress, i requisiti del Pilastro I/II, il RAROC¹⁴ e i *target* di crescita di portafoglio. Per quanto riguarda altri fattori relativi a domanda e offerta in grado di influire sulla ciclicità delle esposizioni creditizie, le autorità hanno opinioni divergenti, ma tali altri fattori sono in genere considerati più importanti dei requisiti patrimoniali regolamentari. Tra i fattori rilevanti ai fini dell'offerta creditizia sono inclusi il contesto macroeconomico (costo del finanziamento, disponibilità di capitale e liquidità, fiducia del mercato) nonché la strategia creditizia delle singole banche. La domanda creditizia è influenzata soprattutto dalle condizioni macroeconomiche (tasso di crescita, inflazione, disoccupazione, andamento del reddito, insolvenze, consumi (previsti), esportazioni, ecc.), ma vengono incluse anche le condizioni del mercato (tassi d'interesse, disponibilità di finanziamenti). Le autorità hanno anche osservato una maggiore ciclicità di svalutazioni e stralci di crediti rispetto ai requisiti patrimoniali regolamentari dei crediti *in bonis*. Anche la contabilizzazione al valore equo e gli IFRS sono considerati fattori importanti per l'attività creditizia delle banche.

¹³ Cfr. Tabella 1: attività bancarie dell'UE, e le tabelle 8 e 9 del documento di lavoro dei servizi della Commissione per ulteriori informazioni e approfondimenti sull'offerta creditizia transfrontaliera.

¹⁴ "Risk adjusted return on capital", un valore di redditività basato sul rischio.

5. IMPATTO DELLA DISPONIBILITÀ DI CREDITO SUL CICLO ECONOMICO

21. Quantificare gli impatti delle modifiche dei requisiti minimi di capitale sull'attività creditizia e sul PIL resta difficile. La BCE ha riesaminato i risultati di un'analisi effettuata dal Macroeconomic Assessment Group (BRI, 2010) istituito dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e dal Consiglio per la stabilità finanziaria per valutare gli effetti macroeconomici della transizione ai requisiti patrimoniali e di liquidità più elevati previsti da Basilea III. Tuttavia lo studio viene citato a scopo meramente illustrativo poiché è incentrato sulla transizione *una tantum* a requisiti più elevati piuttosto che sulla determinazione di un movimento comune dei requisiti minimi di capitale, dell'attività creditizia e del PIL.
22. Il Macroeconomic Assessment Group (MAG) ha osservato che i modelli macroeconomici standard non consentono con immediatezza di indagare direttamente sugli effetti delle modifiche della politica prudenziale sull'attività creditizia e sul PIL. Sebbene i diversi modelli impiegati dal MAG riescano a cogliere molti degli aspetti fondamentali, non esiste un unico modello che comprenda tutti i meccanismi rilevanti. Pertanto, lo studio presenta il risultato medio di diversi modelli come stima del valore centrale dell'impatto in diversi modelli e paesi¹⁵.
23. Tuttavia, dati tutti gli ostacoli rilevati nell'analisi quantitativa della BCE sulla ciclicità dei requisiti minimi di capitale, ad esempio la scarsità dei dati disponibili e l'impatto prodotto dalla crisi finanziaria attraverso le modifiche normative, gli interventi dei governi e nuove linee di condotta, pare sia troppo presto per una stima quantitativa dell'entità dell'impatto prociclico dei requisiti patrimoniali della direttiva sull'attività creditizia e sul PIL.

6. MISURE CONTRO LA PROCICLICITÀ

24. Nel luglio 2011, la Commissione ha proposto un pacchetto legislativo per la riforma della normativa bancaria composto da una direttiva (CRD IV) e da un regolamento (CRR). Ciò è seguito all'accordo di Basilea III e consentirà di raggiungere l'obiettivo principale del mantenimento dell'offerta creditizia all'economia reale nell'UE.
25. La proposta comprende una serie di misure in grado di attenuare la prociclicità dell'attività creditizia delle banche: un *corpus* unico di norme, una riserva di capitale anticiclica, l'introduzione di un coefficiente di leva finanziaria, una minore dipendenza dalle agenzie di *rating* del credito ai fini dei requisiti prudenziali e l'adozione di ulteriori misure volte ad accrescere la disponibilità creditizia per le piccole e medie imprese.

6.1. Un *corpus* unico di norme

26. Come osservato al punto 19, a causa dell'integrazione del settore bancario dell'UE, la riduzione della leva finanziaria dei crediti delle banche internazionali in risposta ai requisiti regolamentari stabiliti dalle autorità di vigilanza nazionali può aver luogo al di fuori delle giurisdizioni di origine. L'introduzione di un *corpus* unico di norme

¹⁵ Cfr. tabella 10: risultati dello studio sui modelli del Macroeconomic Assessment Group nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

non solo ridurrà l'arbitraggio regolamentare ma attenuerà anche gli effetti prociclici della riduzione della leva finanziaria nei "paesi ospitanti".

6.2. Riserva di capitale anticiclica

27. Una risposta regolamentare fondamentale alla prociclicità dell'attività creditizia delle banche è la riserva di capitale anticiclica che forma parte integrante della proposta di CRD IV della Commissione. Questa riserva aggiuntiva, accumulata progressivamente durante periodi di condizioni economiche più favorevoli, può essere sbloccata in fase di recessione economica per consentire alle banche di assorbire adeguatamente le perdite in modo da non determinare aumenti del prezzo del credito, cosa che potrebbe aggravare la recessione. La riserva attenuerà sia l'attuale mancanza di sensibilità dei requisiti regolamentari all'accumulo di rischi macroeconomici che la loro ciclicità.
28. Poiché le dinamiche possono variare notevolmente nei diversi mercati, le riserve di capitale sono determinate in base al mercato nazionale. Il Comitato europeo per il rischio sistemico sarebbe preposto alla formulazione di orientamenti e alla semplificazione e al coordinamento di tale strumento macroprudenziale nell'ambito del suo mandato.
29. La relazione della BCE evidenzia che nonostante alcuni problemi concettuali relativi all'attuazione pratica della riserva di capitale anticiclica¹⁶, il suo importo complessivo avrebbe seguito una chiara tendenza anticiclica. In linea con la crescita del credito degli anni precedenti alla crisi e sulla base di un'ipotetica attuazione della riserva di capitale anticiclica nel 2005, il valore di riferimento per le riserve di capitale sarebbe aumentato gradualmente fino a raggiungere il picco di 290 miliardi di euro per tutti i paesi dell'UE nel 2007¹⁷.

6.3. Coefficiente di leva finanziaria

30. Il coefficiente di leva finanziaria è un requisito patrimoniale aggiuntivo che, al di sopra di un determinato multiplo di attività rispetto al capitale di classe 1 (Tier 1), può diventare un limite massimo vincolante della leva finanziaria. Ciò contribuirebbe a limitare un'eccessiva attività creditizia delle banche in periodi di crescita del ciclo economico, quando le banche tendono a espandere i bilanci senza gli opportuni aumenti di capitale.
31. In linea con Basilea III, la Commissione ha proposto il coefficiente di leva finanziaria come una delle misure del Pilastro 2 "in vista di una migrazione a uno strumento vincolante (Pilastro 1), dopo il riesame e la calibrazione opportuni". Poiché il coefficiente di leva finanziaria è un nuovo strumento per l'UE (e, nella sua forma attuale, quasi per tutto il mondo) la Commissione ha proposto un approccio diligente con un riesame completo e un periodo di prova parallelo prima di decidere la forma definitiva dello strumento¹⁸.

¹⁶ La BCE ha esaminato la guida di riferimento di Basilea II, il rapporto credito/PIL in diversi Stati membri.

¹⁷ Cfr. tabella 11 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁸ La proposta di CRD IV incarica l'ABE di redigere una relazione sull'efficacia e l'impatto del coefficiente di leva finanziaria da sottoporre alla Commissione entro giugno 2016. Sulla base della

6.4. Agenzie di *rating* del credito

32. Le agenzie di *rating* del credito così come i modelli del capitale economico possono svolgere un ruolo importante nella determinazione del livello patrimoniale effettivo delle banche. Come osservato al punto 13, i *rating* esterni sono strettamente correlati al ciclo economico, il che implica che anche i requisiti patrimoniali ad essi collegati seguono un chiaro andamento ciclico, almeno a livello delle singole esposizioni. Il significativo affidamento sui *rating* esterni del metodo standardizzato per il rischio di credito indica che la questione è particolarmente rilevante per le banche che non sono ancora passate al metodo IRB.
33. Alla luce di ciò, la proposta della CRD IV incoraggia l'uso dei *rating* interni, riducendo il numero dei riferimenti ai *rating* esterni e consolidando le disposizioni sulle modalità consentite per l'uso dei *rating* esterni¹⁹. La proposta rispetta il principio di proporzionalità consentendo agli enti creditizi più piccoli e alle imprese di investimento di optare per il metodo IRB, meno dipendente dalle agenzie di *rating* del credito (e più sensibile al rischio), permettendo l'uso delle procedure di *rating* più semplici possibili²⁰. L'uso del metodo IRB richiede una capacità indipendente di valutazione del rischio e inoltre incentiva tecniche migliori di gestione del rischio per il controllo del rischio di credito dei portafogli bancari.
34. Inoltre, il 15 novembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta legislativa²¹ che prevede l'obbligo generale per tutti gli enti creditizi regolamentati di effettuare le proprie valutazioni del rischio e proposte analoghe per gli assicuratori seguiranno nel corso del 2012. La Commissione fornisce il proprio contributo e dà il proprio sostegno ai lavori in corso a Basilea volti a ridurre l'importanza dei *rating* come criterio per definire le attività liquide e a cercare alternative per calcolare i requisiti patrimoniali per gli investimenti in cartolarizzazioni. Tutto ciò dovrebbe ridurre la prociclicità della normativa finanziaria derivante dall'eccessivo ricorso alle agenzie di *rating* del credito.

6.5. Piccole e medie imprese (PMI)

35. Le PMI, in quanto spina dorsale dell'economia europea²², dipendono maggiormente dalle banche poiché hanno meno opportunità di reperire fonti di finanziamento alternative e l'eventuale prociclicità dei requisiti patrimoniali potrebbe avere un impatto molto significativo sulla crescita dell'economia reale a causa di un'attività creditizia contenuta nei confronti delle stesse PMI.

relazione dell'ABE, la Commissione dovrà trasmettere una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 31 dicembre 2016 sull'efficacia e l'impatto del coefficiente di leva finanziaria e "se opportuno" presentare nel 2018 una proposta legislativa per l'introduzione di un coefficiente di leva finanziaria (articolo 482, comma 1).

¹⁹ A livello internazionale, nell'ottobre 2010 il Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB) ha emanato i principi volti a ridurre l'affidamento delle autorità e degli enti creditizi sui *rating* delle agenzie di *rating* del credito. (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf).

²⁰ Considerando 28-29 della proposta del CRR di luglio 2011.

²¹ Cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/agencies/index_en.htm per ulteriori informazioni.

²² Le PMI rappresentano il 99,8% delle imprese, il 66,9% dei lavoratori dipendenti e il 58,4% del valore aggiunto lordo dell'UE-27 (stima 2010, Eurostat/National Statistics Offices of Member States/Cambridge Econometrics/Ecorys).

36. L'indagine "SAFE" della BCE riferita al periodo aprile-settembre 2011 ha riscontrato un deterioramento dell'accesso ai prestiti bancari da parte delle PMI e tale tendenza è stata confermata nell'indagine riferita al periodo ottobre 2011-marzo 2012. Sulla base dei risultati di quest'ultima indagine condotta, nell'area dell'euro il fabbisogno di finanziamenti delle PMI è cresciuto nel periodo di riferimento, con il 19% delle imprese che ha segnalato un aumento del proprio fabbisogno (domanda) di prestiti bancari, in aumento dal 17%, mentre l'11% ha segnalato una diminuzione, rispetto al precedente 12%. Il saldo netto delle imprese che hanno segnalato un peggioramento della disponibilità (offerta) dei prestiti bancari è stato del 20%, in aumento rispetto al 14% dell'indagine precedente²³.

Contestualmente, nell'ultimo studio trimestrale sull'attività creditizia delle banche (Bank Lending Survey) condotto dalla BCE (aprile 2012) l'inasprimento degli standard di concessione del credito alle PMI è calato nettamente dal 28% del quarto trimestre 2011 all'1% del primo trimestre 2012, con un inasprimento degli standard di concessione del credito al gruppo delle imprese non finanziarie in forte calo dal 35% al 9%, una flessione nettamente superiore a quanto previsto dai partecipanti allo studio all'epoca dell'indagine precedente. Ciò è ascrivibile alla marcata flessione della percentuale netta di banche dell'area dell'euro che hanno segnalato che il costo del finanziamento e i limiti che pesano sui bilanci avevano contribuito a un inasprimento degli standard di concessione dei crediti – l'8% delle banche ha segnalato una situazione difficile per i finanziamenti rispetto al precedente 28%. Tuttavia, la sospensione di un ulteriore inasprimento degli standard di concessione dei crediti non migliora la difficile situazione dei finanziamenti per le PMI.

37. Le esposizioni delle PMI sono soggette a un trattamento favorevole ai sensi della direttiva sui requisiti patrimoniali attualmente in vigore. Nella proposta per la CRD IV i requisiti patrimoniali sono stati innalzati in maniera generalizzata per tutte le esposizioni al rischio di credito, il che significa che le PMI mantengono il trattamento preferenziale previsto da Basilea II rispetto ad altre esposizioni. Nonostante ciò, la Commissione ha richiesto all'ABE di analizzare e presentare una relazione sulle ponderazioni per il rischio del credito alle PMI e sulle soglie utilizzate per individuare le PMI nel contesto dei nuovi standard di Basilea III. Tra le opzioni volte a migliorare ulteriormente il trattamento favorevole delle esposizioni delle PMI figurano per esempio la riduzione della ponderazione per il rischio dal 75% al 50% o l'innalzamento della soglia delle esposizioni per le PMI da 1 milione di euro a 2 milioni di euro o a 5 milioni di euro. La Commissione valuterà attentamente tali opzioni nell'ambito dell'obiettivo generale della CRD IV di miglioramento della stabilità finanziaria.
38. Va inoltre sottolineato che si prevede che le PMI, in presenza di credito razionato da parte delle banche, saranno le beneficiarie principali della riduzione della prociclicità favorita dal rafforzamento delle misure controcicliche della CRD IV.

²³ Survey on the access to finance of SMEs in the euro area (SAFE), disponibile alla pagina <http://www.ecb.europa.eu/stats/money/surveys/sme/html/index.en.html>

7. CONCLUSIONI

39. Per le banche più grandi del gruppo 1 che usano il metodo IRB per il rischio di credito la BCE ha riscontrato una ciclicità dei requisiti minimi di capitale determinata da PD cicliche, compensata in una certa misura dalle esposizioni cicliche (ossia ridotte in fase di recessione). Sebbene i requisiti minimi di capitale ciclici siano individuati a livello dei portafogli (“societario” e “clienti al dettaglio”), tale effetto sembra essere attenuato a livello delle banche se si considera l'intero campione di banche.
40. L'attenuazione può essere in primo luogo ascrivibile all'aggiustamento di portafoglio determinato dalla crisi, per esempio alla definizione come *target* di un maggior numero di attività ammissibili come garanzia nelle operazioni di liquidità delle banche centrali, e quindi in assenza della crisi si sarebbe evidenziata più chiaramente la ciclicità dei requisiti minimi di capitale. Anche le banche che usano il metodo standardizzato possono avere requisiti minimi di capitale ciclici poiché il metodo fa affidamento sulle agenzie di *rating* del credito i cui *rating* sono ciclici.
41. La capacità e la disponibilità delle banche a concedere prestiti dipende in parte dal vincolo rappresentato dai limiti patrimoniali minimi. Sebbene i requisiti minimi di capitale calcolati ai sensi dell'attuale direttiva sui requisiti patrimoniali possano aver avuto un certo impatto sui livelli patrimoniali effettivi delle banche, le attese di futuri requisiti regolamentari più rigorosi sommate a diversi altri fattori potrebbero aver determinato *target* patrimoniali nettamente al di sopra dei requisiti minimi di capitale, con un impatto significativo sui bilanci e sulle politiche di concessione dei prestiti. Tuttavia, si tratta di un fattore diverso dalla ciclicità dell'attuale legislazione.
42. La CRD IV, che darà attuazione a Basilea III nell'UE, rappresenterà una rottura strutturale rispetto al passato, con requisiti minimi di capitale più impegnativi in termini di qualità e quantità di capitale richiesto, nonché nuovi requisiti di liquidità e leva finanziaria. È importante notare che comprenderà una serie di misure di politica controciclica, tra cui un *corpus* unico di norme, una riserva di capitale anticiclica, un coefficiente di leva finanziaria e misure relative alle agenzie di *rating* del credito e alle PMI. Laddove opportuno, le misure verranno introdotte progressivamente allo scopo di evitare effetti prociclici.

8. RIFERIMENTI

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Banca dei regolamenti internazionali, 16 dicembre 2010, “Basilea III – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento della banche e dei sistemi bancari”, disponibile su internet all’indirizzo: http://www.bis.org/publ/bcbs189_it.pdf

BRI (2010), Macroeconomic Assessment Group: relazione intermedia, “Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements”, agosto 2010, disponibile su internet all’indirizzo: <http://www.bis.org/publ/othp10.pdf>

BCE, ABE (2012), Pro-Cyclicality of Capital Requirements, seconda relazione

BCE (2010), “EU Banking Structures”, disponibile su internet all’indirizzo:

<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures201009en.pdf>

Commissione europea, giugno 2010, “Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sugli effetti delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE sul ciclo economico”, disponibile su Internet all’indirizzo:

http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/monitoring/23062010_report_it.pdf

Comprende ulteriori riferimenti

Commissione europea, luglio 2011, New proposals on capital requirements (CRD IV), ulteriori informazioni disponibili su internet all’indirizzo:

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