

**PROF. FRANCESCO PETRINO**  
**DOCENTE DI DIRITTO BANCARIO E SOVRANITÀ MONETARIA**

**SINTESI CONOSCITIVA**  
**DELL'ACCORDO INTERBANCARIO**  
**BASILEA 2**

**CENTRO STUDI GIURIDICI SNARP**  
**Sindacato Nazionale Antiusura Tutela Consumatori E Imprese**  
Via Gregorio VII n. 466 – 00165 Roma – tel. 066632207 – 066634446 – fax 066638818  
info@snarp.com [www.snarp.it](http://www.snarp.it)

## **1. - Sintesi conoscitiva essenziale:**

**Maggiori difficoltà di accesso al credito.**

**Necessità di rafforzare il dialogo tra banche e Pmi.**

*Garantire l'efficienza del patrimonio del sistema bancario e finanziario; fornire una risposta adeguata alla liberalizzazione del mercato creditizio. Questi gli obiettivi di Basilea 2, che si accinge a fissare nuove regole comuni per le società creditizie volte ad ottenere un miglioramento dell'affidabilità del sistema bancario internazionale. Il dibattito intorno al nuovo accordo è ancora vivace: tra fautori e detrattori di Basilea 2, si leva la voce preoccupata delle imprese di piccola e media dimensione, che temono di venire penalizzate dalle nuove regole. Obiettivo di questo numero di Sviluppo è proprio mettere a fuoco i diversi punti di vista dei protagonisti e fornire un quadro esaustivo dei nuovi scenari finanziari con cui le aziende iniziano già a fare i conti.*

### **1.1 - Il nuovo accordo**

*Il 16 gennaio 2001 il Comitato di Basilea ha pubblicato la nuova proposta di revisione dell'Accordo del 1988, dal titolo "The New Basel Capital Accord", il cosiddetto Basilea 2, prevedendo un ridisegno complessivo dell'attuale regolamentazione sui requisiti patrimoniali - in particolare - delle banche dei paesi membri del G 10 e di quelle dei 140 Stati che hanno aderito alla convenzione del 1988. Successivamente, le pressioni di Banca d'Italia e della Bundesbank, volte a difendere la specificità dei rispettivi sistemi economici, caratterizzati dalla presenza di migliaia di piccole imprese, hanno portato ad una parziale revisione della bozza di accordo, che prevede ora requisiti minimi patrimoniali ridotti per l'esposizione delle banche verso le Pmi. Il 29 aprile scorso il Comitato di Basilea ha pubblicato il terzo documento consultivo - ovvero la terza bozza dell'accordo - e attenderà le osservazioni delle banche centrali fino al 31 luglio. Alla fine dell'anno 2003 il Comitato ha rilasciato il testo definitivo di Basilea 2 che è stato approvato il 26 giugno 2004, mentre alla fine del 2006 il nuovo accordo verrà definitivamente attivato. Qual è il punto di vista di economisti ed esperti a fronte di un quadro che appare complesso? Di sicuro appare corretto che si affronti il tema dell'efficienza del patrimonio delle banche e dei rapporti delle banche con il mercato, affinché non si verificano più casi in cui il settore creditizio paghi le conseguenze della scarsa solidità patrimoniale del prestatore del credito. È giusto che Basilea 2 si preoccupi di tutelare l'impresa bancaria, ma ciò non deve avvenire a discapito di chi prende il credito. Prima dei grandi processi di privatizzazione le banche erano considerate Enti Morali di emanazione della pubblica amministrazione. Oggi è giusto che queste debbano essere sul mercato confrontandosi con le sue regole e i meccanismi, ma il loro ruolo non può essere stravolto, considerato che la finanza è da sempre il volano dell'economia. Il rapporto annuale del Tagliacarne sulle Pmi, pubblicato nel 2003 rivela che è ancora troppo alta la percentuale di imprese che si finanziano da sole: risulta quindi auspicabile un maggiore coinvolgimento del sistema bancario in questo senso, e non il contrario. Con i nuovi meccanismi determinati da Basilea 2 bisognerà quindi fare attenzione a non limitare il ruolo*

delle banche nello sviluppo dell'economia, perché il danno potrebbe riguardare tutti gli attori in gioco. Nessuno, inoltre, si è finora fatto carico di un'analisi preventiva degli effetti di Basilea 2 sulle imprese, soprattutto su quelle di piccola e media dimensione. D'altro canto, bisognerà che le, aziende comprendano che Basilea 2 non equivale necessariamente ad un razionamento del credito, ma si potrà tradurre in un'occasione per riflettere su come organizzare al meglio la programmazione delle proprie risorse. Appare quindi condivisibile l'opinione di chi ritiene che le modifiche che verranno apportate da Basilea 2 al sistema finanziario non possono essere determinate soltanto dai tecnici della finanza, consultando solo successivamente chi ne deve valutare gli impatti sul mercato, ma è invece auspicabile un procedimento contestuale.

## **1.2 - Prodotti finanziari per le Pmi**

Al di là della revisione organizzativa delle banche che verrà determinata da Basilea 2, il nuovo accordo potrebbe quindi trasformarsi in un'importante occasione per rivedere i rapporti tra banca e clientela. Nel nostro paese l'accesso al credito non è ancora molto evoluto: l'approccio delle aziende nei suoi confronti appare in genere legato al bisogno di far fronte ad una congiuntura sfavorevole, a difficoltà temporanee legate ai rapporti tra clienti e fornitori, e, soprattutto, senza una cultura diffusa della pianificazione degli investimenti. Dal canto loro, le banche si muovono in una logica di monoprodotto o quasi: pochi gli strumenti offerti, spesso identici tra loro e caratterizzati dal bassissimo rischio e dai contenuti innovativi pressoché irrilevanti. Pochissimi si sono dimostrati in grado di proporre prodotti specifici per le Pmi, anche perché la domanda è scarsa, le aziende non conoscono gli strumenti in uso in altri paesi. Oggi fortunatamente qualcosa si sta muovendo: alcune imprese iniziano a richiedere consulenze alle banche in questi ambiti, e sul mercato si affacciano proposte innovative, come quella derivante dall'alleanza tra una delle prime banche italiane e Neafidi (che riunisce i vecchi Confidi di Verona, Vicenza, Rovigo e Belluno). In pratica, si tratta di un bond volto a finanziare un territorio: la banca lancia un'offerta di credito, con durata quinquennale, alle Pmi della zona praticamente senza condizioni. Il credito nel suo insieme viene ceduto in cartolarizzazione ad una banca mobiliare del gruppo, che lancerà un bond dedicato. Dal canto suo, Neafidi offre garanzie sui crediti a rischio, oltre a svolgere la funzione fondamentale di profondo conoscitore delle aziende cui è stato concesso un finanziamento. Con il Neafidi, a dividere a metà un plafond di rischio stimato in 9 milioni di euro, ci saranno anche le quattro associazioni industriali delle province coinvolte nell'operazione. Un'innovazione dalle caratteristiche decisamente innovative, dunque, ma che sembra rispondere esattamente alle esigenze del territorio e quindi appare, almeno sulla carta, facilmente esportabile per divenire realtà anche in altre regioni. Tornando a Basilea 2, il nuovo accordo deve quindi rappresentare una nuova fase per l'accesso al credito delle Pmi. In futuro, è la strada indicata da Basilea 2, le banche dovranno imparare a non preoccuparsi soltanto del rischio di mercato e di credito, ma dovranno dotarsi degli strumenti per esaminare l'azienda che richiede un finanziamento per valutarne l'affidabilità, prestare attenzione alla tipologia di prodotti e/o servizi riconducibili all'azienda in questione, tenere in considerazione fattori di tipo qualitativo, oltre a quelli di tipo quantitativo. In una recente ricerca di Roberto Ruozi, docente dell'Università Bocconi di Milano, intitolata "Le medie

*imprese e le nuove strategie del sistema bancario", viene evidenziato come la sola dimensione aziendale sia una variabile inadeguata al fine di segmentare la clientela corporate nell'ambito dell'attività bancaria verso l'impresa, e che è opportuno introdurre un concetto più discriminante, quale è appunto quello della complessità. Adottando questo punto di vista, tutte le aziende complesse, anche se piccole, determinano una funzione finanziaria più spessa e sofisticata, rispetto a quella di un prenditore "normale", e quindi richiedono un interlocutore finanziario in grado di avanzare un'offerta di adeguato livello. Appare dunque auspicabile un rafforzamento del dialogo tra banca e impresa, in un contesto in cui però le due parti in causa non possono essere lasciate da sole: dovranno certamente intervenire interlocutori super partes in grado di veicolare questo processo. Da un lato, le imprese devono essere stimolate verso una cultura del finanziamento slegata dal breve termine, verso una maggiore programmazione degli investimenti. Andranno favoriti maggiori investimenti nella ricerca, meccanismi volti all'irrobustimento patrimoniale e al rafforzamento di forme di intermediazione quali i Confidi in favore dei quali il relatore di Basilea 2 Alexander Radwan in luglio scorso ha inserito un emendamento che introduce la possibilità per le imprese di essere assistite da garanzie dirette e indirette. Dall'altro lato, oltre a perseguire, com'è ovvio, l'obiettivo di far quadrare i bilanci, le banche dovranno preoccuparsi di aumentare la tipologia di servizi offerti alle Pmi, di saper valorizzare l'impresa che ha più idee e maggiori capacità per realizzarle. Sarà insomma auspicabile la costruzione di servizi "su misura", che probabilmente implicheranno maggiori costi, ma che potranno porre al riparo da brutte sorprese. Un ruolo importante potrebbe dunque essere assunto dal sistema camerale il cui impegno sul fronte finanziario e creditizio appare già significativo considerato che a far data dal 2002 la maggior parte delle CdC hanno messo a punto un servizio finalizzato alla realizzazione di appositi sportelli di informazione per la finanza. Rilevante anche il coinvolgimento camerale al sistema dei Confidi, con quasi 600 partecipazioni su oltre 1000 organizzazioni esistenti. Appare fondamentale in questa fase che proprio le CdC si impegnino per fornire alle imprese un'informazione corretta e si schierino al loro fianco per aiutarle a interagire con le banche nel quadro delle nuove regole di Basilea 2. Così come è avvenuto per l'introduzione della moneta unica, il sistema camerale italiano si sta organizzando per diventare un valido intermediario del necessario dialogo tra banca e impresa. Per le loro peculiarità e per la loro storia, le CdC sono deputate ad ospitare la dialettica del sistema economico locale e si ritengono impegnate a far comprendere alle imprese quali cambiamenti verranno introdotti da Basilea 2, come evitare che questi si traducano in limiti allo sviluppo dell'impresa stessa e anzi fare in modo che, come accennato sopra, si traducano in un'occasione di crescita. Risulta che l'Unioncamere abbia già definito un modello che, sulla base di indicatori di tipo qualitativo e quantitativo, consentirà di assegnare un voto verificando l'affidabilità di ogni azienda prima e dopo Basilea 2 volto a valutare l'impatto del nuovo accordo sul tessuto imprenditoriale italiano e per far comprendere alle Pmi come prepararsi correttamente ai cambiamenti che le banche dovranno adottare.*



- creare incentivi per migliorare la misurazione e la gestione dei rischi; mantenere condizioni di parità concorrenziale;
- coinvolgere una platea di intermediari più ampia di quella rappresentata dalle banche internazionali dei paesi appartenenti al G10. Il principio base da cui partire è quello secondo il quale ogni attività posta in essere comporta l'assunzione di un certo grado di rischio. Tale rischio deve essere quantificato e supportato da capitale (il cosiddetto patrimonio di vigilanza). Già il primo accordo di Basilea stabiliva che il rapporto tra il patrimonio di vigilanza e la somma ponderata tra rischi attesi e rischi di mercato non può essere inferiore all'8%. È ormai opinione comune che il vigente sistema di ponderazione non consente di istituire una stretta correlazione tra il rischio di insolvenza, specifico di una determinata controparte, e la relativa copertura patrimoniale. La nuova proposta di accordo sul capitale intende pertanto stabilire una più stretta correlazione tra le valutazioni dell'adeguatezza patrimoniale e i principali elementi di rischio nell'attività bancaria, oltre a fornire incentivi alle banche a potenziare le loro capacità di misurazione e gestione dei rischi.

### **2.3 - I tre Pilastri di Basilea 2**

La proposta di revisione degli accordi di Basilea si basa su tre principi, definiti Pilastri. Il primo Pilastro riguarda i requisiti patrimoniali minimi, mentre il secondo riguarda il processo di controllo prudenziale: tenendo conto delle strategie aziendali in materia di patrimonializzazione e di assunzione dei rischi, le Banche centrali avranno una maggiore discrezionalità nel valutare l'adeguatezza patrimoniale delle banche, potendo imporre una copertura superiore ai requisiti minimi. Infine, il terzo Pilastro riguarda la trasparenza ed il ruolo del mercato: sono previste regole di trasparenza per l'informazione al pubblico sui livelli patrimoniali, sui rischi e sulla loro gestione. Per valutare il rischio di credito da parte delle banche, il Comitato di Basilea ha introdotto la facoltà di utilizzare uno tra i due possibili metodi di calcolo dei requisiti patrimoniali dei soggetti valutati, e precisamente il metodo standard (standardized approach) ed il metodo di valutazione interna (internal rating approach - Irb). Il primo prevede l'impiego di rating espressi da agenzie esterne specializzate nella valutazione del merito di credito della clientela affidata, in base ai quali vengono applicati coefficienti prudenziali standard predefiniti dall'autorità di vigilanza. In sostanza, si assegna una misurazione della categoria di rischio associandola alle diverse classi di rating delle agenzie - laddove esistano - e la si incrocia con le tipologie di soggetti cui si fa riferimento (banche, soggetti istituzionali, imprese, soggetti retail, mutui fondiari, prestiti convenzionali, ecc). Con il metodo di valutazione interna (Irb) viene invece previsto l'utilizzo di rating interni, ossia di sistemi di valutazione e di classificazione delle controparti, con diversi gradi di complessità. Questo metodo apre per la banca due strade: quella del "sistema di base" e quella del "sistema avanzato". Con il primo (foundation approach) alle banche viene consentita una stima interna della probabilità di insolvenza, mentre l'autorità di vigilanza fornisce la perdita presunta e il grado di esposizione al rischio. Il sistema più avanzato (advanced approach) è relativo alla capacità delle banche di stimare direttamente alcuni parametri necessari alla valutazione del coefficiente prudenziale da applicare all'esposizione sottostante, ove la stima di tutte le variabili di rischio è lasciata alla banca, a condizione di rispettare specifici requisiti standard imposti

dall'autorità di vigilanza. Nel mese di ottobre 2003 sono state introdotte alcune modifiche per le imprese di dimensioni minori, determinando una minore detenzione di capitale fruttifero per la banca. Tali modifiche riguardano le aziende sotto i 25 milioni di euro (sconto del 10%) o sotto i 5 milioni di euro di attività (sconto del 20%). Per fare un esempio, se si ipotizza un'azienda che fattura 5 milioni di euro, classificata dagli indici di centrale dei bilanci in classe 7 (che corrisponde ad un voto B+) e quindi con una probabilità di default (alta) di 3,5%, il sistema di ponderazione del rischio - prima delle modifiche di ottobre 2002 - avrebbe determinato per la banca una detenzione di capitale infruttifero superiore al 20% del credito concesso, perché a tanto si sarebbe dovuto commisurare il rischio per questa categoria di prestatore.

L'operazione sarebbe stata quindi difficilmente bancabile perché particolarmente onerosa per la banca, e quindi per l'impresa. Con la proposta dell'ottobre 2002 - sempre tenendo ferma la classe di rischiosità ai valori sopra richiamati - il patrimonio assorbito dalla banca sarà invece del 9,5% circa, pari a meno della metà di quello precedentemente richiesto. Per fortuna il rating potenziale delle Pmi italiane (che deriva dalla loro capacità di default) dovrebbe essere molto inferiore a quello prospettato in questo esempio, dando luogo a detenzione di capitale e quindi a costi ben più bassi di quelli ipotizzati nell'esempio. I sistemi di rating interni appaiono dunque più significativi per il sistema bancario italiano rispetto all'approccio standard, poiché offrono il vantaggio di potersi riferire ad una clientela più ampia di quella soggetta al rating delle agenzie specializzate, che soprattutto in Italia ha una diffusione molto limitata.

I sistemi di rating interni rappresentano inoltre un'effettiva opportunità per migliorare la misurazione e la gestione del rischio di credito in un'ottica anche gestionale. Non sarà infatti solo la regolamentazione sul capitale ad essere modificata, ma con essa l'intera organizzazione della banca verrà rivoluzionata, per valorizzare appieno il nuovo approccio alla gestione del rischio di credito.

Il risultato generato dai sistemi di rating interno dovrà infatti servire: per la determinazione del prezzo dei crediti e come supporto alle delibere di fido e alla fissazione dei limiti operativi; per la segnalazione di eventuali deterioramenti delle posizioni creditizie; per l'analisi dell'adeguatezza patrimoniale, della redditività e degli accantonamenti; per la reportistica (relazioni, notizie) all'amministrazione e all'alta direzione a sostegno delle decisioni strategiche sull'attività operativa della banca. Con il metodo avanzato, inoltre, le banche stimeranno internamente la "perdita presunta" nel rispetto di alcuni requisiti minimi fissati, come detto, dall'autorità di vigilanza. In tal modo non si pongono restrizioni alla gamma delle garanzie reali ammissibili. In molti casi, peraltro, il rating di bilancio che le banche costruiranno sarà integrato da un giudizio qualitativo su diversi fattori inerenti alla vita dell'impresa, fattori che per la loro stessa natura non sono desumibili né quantificabili dai documenti contabili dell'azienda. Proprio questo aspetto rappresenterà uno dei cambiamenti più importanti introdotti dal nuovo trattato, poiché imporrà - prima in capo alla banca, successivamente in capo all'impresa - di addentrarsi su elementi non sempre statistico-economici, ma, appunto, di tipo qualitativo, che solo chi conosce l'azienda in questione potrà tracciare: la qualità del management, le prospettive di crescita del settore, l'innovazione e la ricerca, il portafoglio clienti piuttosto che i fattori competitivi dell'azienda.

### **3.0 - Secondo e terzo Pilastro:**

#### **I meccanismi di controllo pre-credito e la comunicazione con il mercato.**

Se il primo Pilastro di Basilea 2 è quello fondamentale per la classificazione dei crediti e per la costruzione della struttura di controllo delle banche, gli altri due Pilastri completano l'impianto proposto dal nuovo accordo. Come qualsiasi metodologia tecnico-matematica, il primo dei tre processi innescati dal trattato va integrato con un controllo di tipo discrezionale da parte sia della banca stessa, sia delle autorità di vigilanza, le Banche centrali, alle quali è affidato un ruolo importante negli accordi di Basilea 2. Il secondo Pilastro si basa dunque su una serie di principi guida, improntati alla duplice esigenza che le banche valutino l'adeguatezza patrimoniale, in rapporto ai loro rischi complessivi, e che le autorità di vigilanza verifichino tali valutazioni e assumano le opportune azioni correttive, ove necessario. Questi elementi sono ritenuti sempre più necessari, ai fini di una efficace gestione delle organizzazioni bancarie e di una efficace vigilanza bancaria, con un'interazione intesa a promuovere un attivo dialogo tra banche e autorità di vigilanza, affinché al manifestarsi di carenze possano essere presi provvedimenti rapidi ed efficaci per ridurre il rischio o ripristinare i livelli patrimoniali. Per quanto riguarda il patrimonio di una banca, questo non deve essere considerato come l'unica opzione con cui far fronte ai maggiori rischi in cui incorre la banca stessa. Devono essere presi in considerazione anche altri mezzi, quali il rafforzamento della gestione del rischio, l'applicazione di limiti interni, l'innalzamento del livello di accantonamenti e riserve, il miglioramento dei controlli interni. Il Comitato ha individuato quattro principi chiave del controllo prudenziale:

- 1) Le banche dovrebbero disporre di un procedimento per determinare l'adeguatezza patrimoniale complessiva in rapporto al loro profilo di rischio e di una strategia per il mantenimento dei livelli patrimoniali.
- 2) Le autorità di vigilanza dovrebbero riesaminare e valutare il procedimento interno di determinazione dell'adeguatezza patrimoniale delle banche e le connesse strategie, nonché la loro capacità di monitorarne e assicurarne la conformità i requisiti patrimoniali obbligata.
- 3) Le autorità di vigilanza auspicano che le banche operino con dotazione patrimoniale superiori ai coefficienti minimi obbligatori, e dovrebbero avere la facoltà di richiedere alle banche di detenere un patrimonio superiore a quello minimo regolamentare.
- 4) Le autorità di vigilanza potranno intervenire in una fase precoce per evitare che il patrimonio di una determinata banca scenda al di sotto dei livelli compatibili con il suo profilo di rischio e dovrebbero esigere l'adozione di pronte misure correttive, se la dotazione di patrimonio non è mantenuta o non viene ripristinata. Ulteriori affinamenti sono focalizzati sul controllo della concentrazione dei rischi

da parte delle banche e sul trattamento dei rischi residuali che derivano dall'uso di garanzie reali, personali e derivati su crediti. Oltre alle prescrizioni contenute nel primo Pilastro in materia di cartolarizzazioni, è stata elaborata una componente per il controllo prudenziale, intesa a fornire alle istituzioni una maggiore comprensione delle attese dell'autorità di vigilanza riguardo a specifiche esposizioni connesse con cartolarizzazioni.

### **3.1 - Il terzo Pilastro**

Il terzo Pilastro si occupa invece della disciplina del mercato e della trasparenza. Un ruolo importante è affidato alla comunicazione al mercato, effettuata anche tramite il bilancio. Il nuovo accordo di Basilea prevede quindi un livello minimo di informazioni che le banche devono fornire al mercato e alle autorità, sull'ambito di operatività, il patrimonio, le esposizioni al rischio, i processi di valutazione del rischio e, di conseguenza, l'adeguatezza patrimoniale delle istituzioni. Il Comitato ha inteso incoraggiare la disciplina di mercato mediante l'elaborazione di una serie di obblighi di trasparenza, che consentono agli operatori di valutare le informazioni cruciali sul profilo di rischio e sui livelli di capitalizzazione di una banca. Il Comitato reputa altresì che il processo informativo assuma una particolare rilevanza con riferimento al nuovo accordo, laddove il ricorso a metodologie interne di rating conferirà alle banche una maggiore discrezionalità nel determinare il proprio fabbisogno di capitale. Al di là degli obblighi contabili o di altra natura, la direzione bancaria dovrebbe esercitare la propria discrezionalità per determinare i mezzi e gli ambiti più appropriati per la diffusione delle informazioni. Per stabilire quali informazioni sia opportuno pubblicare, una banca dovrebbe attenersi al principio di rilevanza. Secondo gli standard contabili internazionali, un'informazione è da considerarsi rilevante se la sua omissione o errata indicazione può modificare o influenzare il giudizio o le decisioni degli utenti che su di essa fanno affidamento.

Per ciascuna singola area di rischio (di credito, di mercato, operativo, di tasso di interesse e azionario nel banking book) le banche devono descrivere gli obiettivi e le politiche utilizzati per la relativa gestione, ivi compresi strategie e processi, struttura e organizzazione della pertinente funzione di gestione del rischio, ambito di applicazione e natura dei sistemi di segnalazione e/o misurazione del rischio, politiche di copertura e/o mitigazione del rischio, strategie e processi per il monitoraggio della loro efficacia su base continuativa. Le informazioni di carattere generale sul rischio di credito forniscono al mercato una serie di dati sull'esposizione creditizia complessiva. Le segnalazioni circa le tecniche di valutazione del capitale forniscono informazioni sulla specifica natura delle esposizioni, sui mezzi impiegati per tale valutazione e sui dati in base ai quali giudicare l'affidabilità delle informazioni pubblicate. Spingendo in direzione di una più rigorosa disciplina di mercato tramite il potenziamento delle segnalazioni, il terzo Pilastro di Basilea 2 si ripropone di arrecare notevoli benefici a banche e autorità di vigilanza nella gestione del rischio e del rafforzamento della stabilità. Considerevoli sforzi sono stati infine compiuti per assicurare che i requisiti di trasparenza del nuovo accordo si incentrino sull'adeguatezza patrimoniale delle banche senza porsi in conflitto con i più ampi obblighi di informativa a fini contabili che le banche sono tenute ad osservare.

#### **4.0 - Gestione del rischio bancario e impatto sul sistema economico.**

*Tutti i soggetti economici stanno seguendo con interesse - e, in alcuni casi, con qualche apprensione - le evoluzioni di Basilea 2. Iniziamo con le voci più autorevoli che si sono espresse a favore dell'accordo. Nel mese di ottobre 2003 il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio ebbe a dichiarare: "Basilea 2 vuole spingere le banche ad una corretta interpretazione nell'analisi dei rischi. Da una corretta applicazione di questo sistema di analisi dovrebbe scaturire una riduzione del carico di capitale ed una sua migliore applicazione". Per Fazio i nuovi metodi di valutazione dovranno essere rivolti a meglio indirizzare le risorse di risparmio verso il finanziamento di imprese più efficienti nell'utilizzo dei fattori produttivi e in grado di promuovere innovazioni di prodotto e di processo: "È necessario - ha proseguito il governatore della Banca d'Italia - che la valutazione del merito di credito della clientela sia riferita non solo alla situazione attuale, ma anche alle capacità progettuali degli imprenditori e alle prospettive di medio periodo; che sia estesa alla considerazione di fattori macroeconomici e settoriali in grado di incidere sulla situazione finanziaria e dei debitori. I metodi analitici di misurazione del rischio si giovano anche delle professionalità presenti nel sistema bancario e delle informazioni possedute da aziende di credito che nei mercati locali sono radicate. Si tratta di metodologie che trovano il loro ambito naturale di utilizzo nel tessuto delle imprese medio-piccole, per le quali il 'voto' del mercato non c'è". Proprio per questo, secondo Fazio, resta essenziale la completezza e la trasparenza dei bilanci delle imprese, messaggio da cui si evince l'orientamento restrittivo della Banca d'Italia, il cui ruolo sarà determinante nel sollecitare le banche nella scelta del metodo di calcolo per il rischio di credito, che lascia inevitabilmente prevedere conseguenze restrittive ( per altro già ampiamente avvertite proprio a far data dall'inizio del 2004) che si rifletteranno in particolare sulle P.M.I. che nel nostro paese costituiscono la struttura portante del sistema produttivo, a cui inevitabilmente dovranno soccorrere in aiuto i Confidi di categoria che andranno rafforzati con la partecipazione di Enti Pubblici, Regioni, Province, Comuni, Associazioni di Categoria, Imprese, Cittadini e Lavoratori, forze sinergiche che insieme potranno concorrere con un equilibrato apporto di capitali ai Confidi, per permettere a queste strutture di supportare concretamente le imprese dell'area che avranno interesse a costituirsi in Consorzi per rafforzare il proprio impatto contrattuale col sistema bancario agli effetti del plafond creditizio e dei costi, condizioni e modalità correlate.*

#### **4.1 - Gli scettici**

*Un altro messaggio significativo è altresì venuto sin dalla fine del 2003 dall'allora ministro Tremonti, il quale di fatto aveva bocciato Basilea 2 (prima della definizione della terza bozza dell'accordo), sconfessando il giudizio positivo sull'accordo espresso più volte dal governatore di Bankitalia e dai vertici Abi, che hanno sempre ribadito di ritenere infondati i timori di penalizzazione delle Pmi. Al termine di un incontro con il comitato esecutivo dell'Abi, il ministro ebbe a contestare che la formulazione dell'accordo "non corrispondeva all'interesse nazionale" atteso che le questioni coinvolte, sono troppe e riguardano la stessa tenuta del sistema. Si tratta dunque di una materia "che non può essere affidata ai soli tecnici", ma che deve essere oggetto anche di "una riflessione politica", anticipando che il governo italiano si sarebbe assunto l'iniziativa a livello europeo di rivedere un testo "modificato, adattato, discusso". Molto realisticamente, in una intervista rilasciata al Sole 24 Ore Tremonti non ha esitato a dichiarare che "accanto ai rischi di disparità concorrenziale per le banche di minori dimensioni, c'è il pericolo che dagli accordi di Basilea 2 derivino effetti negativi sulle Pmi, che potrebbero incontrare maggiori difficoltà nell'accesso al credito bancario". E ha aggiunto: "Al potere politico spetta il compito di effettuare valutazioni non limitate al mondo delle banche, ma estese all'intera economia e di tenere conto che lo stato della banca dipende dall'economia, e non il contrario". Prendeva così l'avvio di un nuovo corso in cui il ministero del Tesoro, oltre che di politica economica e di conti pubblici, si sarebbe occupato sempre di più di banche e di politica del credito, così mettendo in discussione la gestione monopolistica della politica del credito lasciata alla sola Banca d'Italia. Tremonti ha sempre tenuto eccessi di regolamentazione nell'attività di credito, e sostiene di non capire perché in America i meccanismi di Basilea 2 saranno applicati da 20-30 banche, mentre in Italia riguarderanno tutte le banche, anche le più piccole. In effetti, la Federal Reserve americana pare orientata a recepire Basilea 2 solo per le maggiori 20-30 banche Usa. In ambito UE sembra confermato l'orientamento di far applicare Basilea 2 a tutte le banche, anche se si fa strada l'ipotesi di definire delle metodologie semplificate per le banche minori.*

#### **4.2 - Uno studio sull'impatto quantitativo delle proposte**

*Anche la pubblicazione del terzo documento consultivo (o terza bozza di accordo) del Comitato di Basilea, avvenuta il 29 aprile 2004 sulla base del terzo studio sull'impatto dell'accordo stesso, ha suscitato diverse reazioni. Lo studio è stato condotto nell'ottobre 2003 scorso, coinvolgendo 188 banche dei maggiori paesi industrializzati che fanno parte del Comitato di Basilea e altre 177 banche di paesi industrializzati minori o di paesi emergenti. Al sondaggio hanno partecipato tutti e 15 i paesi dell'Unione europea e cinque dei paesi prossimi ad entrare nella UE dopo l'allargamento: il processo di formazione delle regole di Basilea ha infatti un parallelo a livello europeo, dove è in fase di elaborazione una direttiva che porterà all'applicazione delle nuove regole nei paesi dell'Unione. Il Comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria ritiene che, complessivamente, i risultati dello studio sono risultati coerenti con gli obiettivi prefissati dal Comitato stesso. "I cambiamenti compiuti sulle proposte della seconda bozza hanno in genere raggiunto il risultato desiderato", si legge nel documento che accompagna i risultati dello*

studio. Le modifiche a Basilea 2, apportate nella terza bozza, dovrebbero essere sufficienti a vanificare le preoccupazioni di un credito che potrebbe diventare più scarso e più costoso per le Pmi. "I requisiti di capitale per i prestiti alle Pmi - si legge nello studio sull'impatto quantitativo - saranno in genere non più alti di quanto siano attualmente, anzi in molti casi saranno più bassi". In tutti i calcoli contenuti nello studio, le variazioni ai requisiti di capitale nei confronti dei prestiti alle Pmi sono modeste e comunque mai di segno positivo, sia per quanto riguarda l'approccio standardizzato che per quello basato sui rating interni. Secondo il Comitato di Basilea, i risultati dello studio sono in linea con gli obiettivi di mantenere a grandi linee invariati i requisiti minimi di capitale per le grandi banche che operano su scala internazionale, tenendo conto del fatto che probabilmente useranno l'approccio dei rating interni. Nel caso delle banche più piccole, operanti principalmente sui rispettivi mercati nazionali, i requisiti patrimoniali, quando vengano adottati i rating interni, saranno sostanzialmente più bassi di quelli finora applicati. Tuttavia, il Comitato ammette che le variazioni da banca a banca potranno essere significative, in ragione della qualità dell'esposizione, ma anche dell'importanza, nell'attivo, delle operazioni al dettaglio, un altro dei punti sui quali la terza bozza ha apportato le modifiche più consistenti rispetto alla seconda, riconoscendo che queste operazioni presentano un rischio minore. Tutt'altro che tranquillizzati dai risultati dello studio si dichiarano i detrattori di Basilea 2. La riduzione media dei requisiti patrimoniali si avrebbe soltanto per le banche che utilizzeranno gli approcci di rating interni di base e avanzati, mentre i requisiti crescerebbero mediamente per le banche che applicheranno l'approccio standard. Si potrebbe quindi concludere che, in futuro, verrà a crearsi una disparità concorrenziale tra le banche maggiori, che potranno affrontare gli investimenti necessari per utilizzare i sistemi di rating interno, e le banche di minori dimensioni, che non potranno che utilizzare l'approccio standard. A questo si aggiunge, secondo le posizioni più critiche, che lo studio parla di valori medi, mentre le variazioni dell'impatto tra una banca e l'altra saranno significative, in ragione della qualità dell'esposizione e delle tipologie di impiego prevalenti. Il rapporto evidenzerebbe infatti che la media nasconde miglioramenti (minori requisiti patrimoniali) fino ad un 17%, ma anche peggioramenti (maggiori requisiti patrimoniali) bei più significativi, a seconda della situazione di partenza.

#### **4.3 - Le critiche in Europa e Usa**

Ma le critiche a Basilea 2 non provengono solamente da un contesto italiano. Molte preoccupazioni vengono anche dalla Germania, caratterizzata da un tessuto imprenditoriale molto simile a quello italiano, basato cioè essenzialmente su imprese di piccola e media dimensione. Significativo quanto se vero anche il giudizio espresso da un gruppo di esperti europei, riuniti nello European Shadow Financial Regulatory Committee (Esfrfc), che suggeriscono, tra l'altro, l'applicazione del nuovo accordo in Europa solo alle grandi banche, attive in campo internazionale, così come presumibilmente avverrà per le banche statunitensi. Alle piccole banche dovrebbe invece essere lasciata l'opzione di adottare una versione semplificata di Basilea 2. Le prime versioni del documento erano state ritenute dal comitato eccessivamente complesse e addirittura arbitrarie, mentre la terza bozza non viene considerata davvero migliorativa, in quanto si localizzerebbe eccessivamente sulla regolamentazione della gestione del rischio da parte delle singole banche, assegnando alle autorità di vigilanza un ruolo che le coinvolge

**PROF. FRANCESCO PETRINO**  
**DOCENTE DI DIRITTO BANCARIO E SOVRANITÀ MONETARIA**

profondamente nei dettagli delle decisioni sulla gestione del rischio. Conseguenza di ciò, secondo il gruppo di esperti europei, sarebbe che ogni fallimento delle banche potrà essere visto come un fallimento della vigilanza, aumentando la riluttanza a lasciar fallire le banche. Si verrebbe così a creare un circolo vizioso di incentivi ad assumere maggiori rischi e a coinvolgere sempre più la vigilanza. Un problema al quale si potrebbe ovviare attraverso una maggiore disciplina di mercato; tuttavia, secondo il comitato, la terza bozza di Basilea 2 indebolisce i requisiti di pubblicazione delle informazioni, soprattutto sui rating interni. La soluzione potrebbe allora provenire dall'obbligo di emettere obbligazioni subordinate. Altro elemento controverso, il trattamento del rischio operativo, che, sempre secondo l'Esfric, non richiede più capitale ma una corporate governance più efficace, una programmazione fatta per tempo e l'assicurazione contro questi rischi. Anche il comitato di esperti europei contesta infine le cifre dello studio sull'impatto quantitativo di Basilea 2. Lo studio sottostimerebbe la riduzione dei requisiti patrimoniali che deriverà dalle nuove regole nel caso dell'applicazione dei rating interni da parte delle banche. Anche l'America ha espresso più di una riserva nei confronti di Basilea 2. Tra i provvedimenti preannunciati, quello che ha determinato le maggiori reazioni riguarda la proposta di introdurre nuovi strumenti per misurare il rischio con cui si confrontano gli istituti di credito, ad esempio il rischio di possibili cause da parte di dipendenti o per discriminazioni nell'erogazione del credito, oppure per cattivo funzionamento dei meccanismi di controllo interni. È stata soprattutto la Germania ad insistere che le nuove regole fossero introdotte e che in funzione dei risultati ottenuti dalla misurazione di questi rischi le richieste di copertura in termini di capitali fossero adeguate. Ma le banche americane si sentono minacciate da un provvedimento di questo genere, in quanto molto più esposte al rischio di cause, considerato il sistema legale statunitense. In Usa viene anche contestato il trattamento di favore sui parametri di capitale riservato ai prestiti erogati ad aziende con un fatturato inferiore ai 50 milioni di dollari. Un quadro aggiornato su Basilea 2 - oltre a tutti i documenti ufficiali dell'Osservatorio permanente su Basilea 2 saranno via via inseriti sul sito [www.snarp.it](http://www.snarp.it)

<b>VARIAZIONI MEDIE DEI REQUISITI DI CAPITALE RISPETTO A BASILEA 2</b>			
	<b>APPROCCIO STANDARD</b>	<b>APPROCCIO RATING INTERNI BASE</b>	<b>APPROCCIO RATING INTERNI AVANZATI</b>
<b>G 10 GRUPPO 1</b>	+ 11%	+ 3%	- 2%
<b>G 10 GRUPPO 2</b>	+ 3%	- 19%	-
<b>UE GRUPPO 1</b>	+ 6%	- 4%	-
<b>UE GRUPPO 2</b>	+ 1%	- 20%	---
<b>ALTRI PAESI</b>			
<b>GRUPPI 1 E 2</b>	+ 12%	- 4%	---
NOTA: GRUPPO 1 = GRANDI BANCHE; GRUPPO 2 = BANCHE MEDIO - PICCOLE			