

VIII CONVENTION ABI

*Realizzare Basilea 2 e IAS:
Tendenze, Criticità e Soluzioni*

**“Basilea 2” e “IAS”:
più concorrenza, minori rischi**

Pierluigi Ciocca
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Roma, 29 novembre 2004

Il mio sarà un intervento di inquadramento. Considererò, non i contenuti tecnici, ma tre aspetti generali di “Basilea 2” e “IAS”:

- a) il contesto macroeconomico in cui i nuovi metodi si inscrivono
- b) i loro effetti auspicabili sul sistema finanziario
- c) la loro recezione da parte delle banche e nell’ordinamento giuridico italiano.

a) *Il contesto macroeconomico*

L’entrata in vigore degli “IAS” e di “Basilea 2” è distribuita nel tempo, fra il 2005 e il 2007. La preparazione è in atto presso operatori e vigilanti. “Contesto” è quindi un insieme di attualità, programmi, aspettative, previsioni.

Sulla base dell’informazione oggi disponibile, il momento è favorevole a una non traumatica introduzione dei nuovi metodi.

Il quadro macroeconomico internazionale è esposto a conflitti militari, petrolio scarso, alti prezzi degli immobili, indebitamento esterno degli Stati Uniti, dollaro cedente. E tuttavia questo stesso quadro è quanto di meglio si sia visto da un quarto di secolo a questa parte. Lo scenario previsivo 2005-2006 resta di crescita senza inflazione: 3 per cento l’anno il PIL reale e meno del 2 per cento i prezzi nell’area dell’OCSE, ben 9 per cento l’anno il volume del commercio mondiale.

A questa situazione macroeconomica sostanzialmente benigna corrisponde una condizione di stabilità sistemica della finanza. Il Financial Stability Forum – a cui mi onoro di appartenere sin dalla sua istituzione nel 1999 – è il massimo organismo mondiale di supervisione finanziaria. Il Forum registra indebitamento moderato o sostenibile di imprese e famiglie; intermediari profittevoli e capitalizzati; quotazioni azionarie non lontane dai

fondamentali conoscibili; *standards* prudenziali rafforzati quasi ovunque. Rispetto al passato, gli indicatori di stabilità presentano media più alta e dispersione più bassa, ancorché non trascurabile.

L'Italia non fa eccezione a questo quadro per quanto attiene alla dinamica contenuta dei prezzi e alla stabilità sistemica del settore finanziario, considerato nel suo complesso. Fa purtroppo eccezione nella crescita di trend della sua economia. Dal 1992 al 2006 (previsione) il tasso di crescita è mediocre: 1,4 per cento l'anno. E tuttavia la ripresa ciclica è abbastanza in linea con la – moderata – espansione del potenziale produttivo. Inoltre, anche una economia con sviluppo basso del prodotto potenziale può essere efficiente e stabile nella sua dimensione finanziaria. Il “problema di crescita” dell'economia italiana è risolvibile¹. Non siamo condannati al ristagno. Abbiamo una diagnosi. Soprattutto, è chiara la terapia². Lo Stato è chiamato a risanare la finanza pubblica, curare le infrastrutture, ridurre le tasse, riscrivere il diritto dell'economia; le imprese, a crescere in quantità e qualità con investimenti e progresso tecnico; le banche, a selezionare e sostenere le imprese migliori; i sindacati, a difendere, ma anche a moderare, la dinamica salariale. Tutti son chiamati ad accettare la concorrenza, a non ostacolare la riallocazione delle risorse. Politiche e comportamenti insieme – non le politiche governative da sole, non i soli comportamenti di imprese, banche, lavoratori – riuscirebbero a riportare al 3 per cento il tasso di crescita di lungo periodo dell'economia italiana.

b) *Le finalità di “Basilea 2” e “IAS”*

“Basilea 2” e “IAS”, congiuntamente considerati, possono sensibilmente accrescere l'efficienza e soprattutto per questa via la stabilità bancaria.

¹ P. Ciocca, “Il tempo dell'economia. Strutture, fatti, interpreti”. Bollati Boringhieri, Torino, 2004, cap. 14.

² P. Ciocca e G. M. Rey, “Crescere: si può, si deve”, in *Economia Italiana*, n. 2, 2004

Come? In linea generale, per il tramite di una concorrenza intensificata fra gli intermediari creditizi e nei mercati finanziari.

Senza concorrenza non vi è efficienza. Senza efficienza non vi è, alla lunga, stabilità. Senza stabilità è più difficile la ricerca dell'efficienza, incontra limiti l'esplicarsi della concorrenza. Cadrebbe in intima contraddizione un'azione di vigilanza prudenziale che, per scelta, ovvero perché costretta dalla legge, ignorasse la concorrenza o, peggio, immaginasse di sacrificarla alla stabilità.

Conforto queste proposizioni – della cui validità la Banca d'Italia resta profondamente, analiticamente, convinta – con una considerazione teorica e con un dato empirico.

La considerazione teorica è presto detta, semplificando. Le banche sono per natura, o divengono per sollecitazione della vigilanza, avverse al rischio. Sono in equilibrio se a minore rendimento corrisponde minore rischio. La concorrenza erode le quasi-rendite, gli extra-profitti da oligopolio. Per ciò stesso, *ceteris paribus*, non induce le banche ad assumere maggiori rischi. Al contrario, eliminando il “sussidio” delle quasi-rendite esteso alle attività più rischiose, richiama le banche alla prudenza. L'azione della vigilanza va in questa stessa direzione. Non vi è contrasto fra concorrenza e stabilità bancaria in punto di teoria. Non vi è, quindi, sul piano istituzionale contrasto di principio fra vigilanza e azione *antitrust* in campo bancario quando – come avviene negli Stati Uniti da sempre e in Italia dal 1990 – la stessa istituzione adempie entrambi i compiti.

Il dato empirico è egualmente chiaro. Nonostante il lungo ristagno dell'economia italiana seguito alla drammatica crisi valutaria del 1992, la Banca d'Italia ha governato il sistema bancario registrando al tempo stesso accentuazione della concorrenza e instabilità circoscritta a singole aziende di credito. Nella maggioranza dei mercati dei prodotti bancari gli indicatori

microeconomici – di prezzo e di quantità – testimoniano dell'intensificarsi della concorrenza, del passaggio da una antica condizione di bassa concorrenza a una di concorrenza nettamente più elevata³. Nei mercati della proprietà e del controllo societario la contendibilità delle banche è stata esaltata dalla pressoché totale privatizzazione e dall'accresciuto peso dell'intermediazione complessiva svolta dalle banche quotate in Borsa. Gli "indici di Lerner" – misura statica del grado di oligopolio – nel 2000-2001 rispetto alla media degli anni Ottanta sono scesi fra le banche di un quinto; sono saliti di un quarto nel complesso del terziario; sono rimasti invariati, su più bassi livelli, nell'industria in senso stretto⁴. Mediamente (v. tav. e graf.), negli anni 1990-2003 rispetto agli anni Ottanta, nel sistema bancario la produttività è cresciuta più rapidamente, il costo reale del lavoro più lentamente. La profittabilità è nondimeno diminuita: compressa non da maggiori svalutazioni di crediti, ma dall'accentuata concorrenza. Contemporaneamente, sempre dal 1990, il numero delle banche si è ridotto di quasi 300 unità (a 790). Sono venute meno oltre 800 banche. Eppure, il totale delle perdite delle banche cessate o rilevate ricaduto su altre banche o sulle pubbliche finanze non ha raggiunto, cumulato in un quindicennio, l'1,5 per cento del PIL di un anno.

Nel campo dei rischi di credito la regolamentazione anticiperà la pratica, anziché seguirla come era avvenuto con l'emendamento del 1996 all'accordo di Basilea nel campo dei rischi di mercato. "Basilea 2" sollecita l'efficienza delle banche. Sono premiate con minori obblighi di capitale le banche, grandi e piccole, che usano metodi più precisi nella quantificazione e più efficaci nella gestione dei rischi di credito. In questo senso, il nuovo accordo rappresenta un fattore di selezione "darwiniana" delle banche migliori. Accentuerà la concorrenza, redistribuendo le quote di mercato.

³ P. Ciocca, *The Italian Financial System Remodelled*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, spec. cap. 6.

⁴ N. Cetorelli e R. Violi, *Forme di mercato e grado di concorrenza nell'industria bancaria dell'area dell'euro*, Quaderni di Ricerche, Ente Einaudi, n. 35, 2003, pp. 37-39 e Tav. 4, p. 55.

Altrettanto è vero per gli “IAS”, ancorché per motivi diversi. Essi sono volti a migliorare l’informazione e la trasparenza. Rendono i conti di imprese e banche internazionalmente comparabili. Potenzialmente consentono una rappresentazione più realistica sia dei rischi di mercato (si pensi alla presunzione di calcolo a *fair value* di tutti gli strumenti finanziari) sia dei rischi di credito (si pensi all’*impaired loan*, nozione ampia e armonizzata di credito deteriorato, comprensiva dei crediti scaduti). Informazione e trasparenza intensificheranno pur esse la concorrenza, fra le imprese e fra le banche.

Poiché, per le ragioni dette, i progressi nella concorrenza e nell’efficienza sono correlati ai progressi nella solidità patrimoniale, “Basilea 2” e “IAS” sono destinati, insieme, a rafforzare per queste vie anche la stabilità complessiva della finanza.

Aggiungo due qualificazioni: ovvia la prima, più discutibile la seconda.

Naturalmente, “Basilea 2” contribuirà alla stabilità bancaria in primo luogo e in via diretta attraverso una più sicura adeguatezza del rapporto fra capitale e rischi delle banche.

Al di là della diversità di opinioni sulla qualità informativa del *fair value*, si può temere che gli “IAS”, segnatamente quelli relativi agli strumenti finanziari, renderanno i risultati patrimoniali e di conto economico più variabili. Non è detto che ciò avvenga, una volta superata la transizione dal primo impatto della nuova contabilità. Ma anche qualora ciò accadesse, bisogna evitare di confondere la variabilità dei risultati di imprese e banche con la instabilità patrimoniale delle banche. Se la variabilità “vera” – quantomeno quella rilevante per i mercati – è registrata dalle voci contabili *marked to market* meglio che dal costo storico, sarà sollecitato l’apprestamento delle cautele da parte delle banche nel gestire, assicurare, sopportare i rischi. La stessa vigilanza prudenziale rafforzerà l’attenzione verso gli intermediari vigilati. Di per sé, registrare meglio la variabilità “vera” non è destabilizzante,

al contrario. E' comunque allo studio l'ipotesi di applicare al calcolo dei patrimoni di vigilanza "filtri" prudenziali capaci di attenuare gli eventuali effetti del *fair value*, di impropria oscillazione dei conti.

c) *La recezione dei nuovi metodi*

La misura in cui le finalità perseguite verranno effettivamente raggiunte dipenderà da come le banche sapranno prepararsi. Ma dipenderà anche dagli adattamenti che verranno apportati all'ordinamento giuridico dell'economia.

Per le banche il cambiamento sarà profondo, tecnico e culturale. Dalla valutazione e dalla decisione ancora ampiamente basate su valori deterministici, su grandezze a un solo valore, su un "procedere per somma", si muoverà verso un esteso ricorso a distribuzioni di probabilità, oggettiva e soggettiva. Il passaggio ulteriore sarà ancor più nella direzione di considerare i portafogli nella loro interezza e i legami fra valore delle attività/passività, struttura del bilancio, strategie di immunizzazione. Sempre meno il rischio del tutto si calcolerà per addizione del rischio delle parti.

Le banche italiane si stanno preparando. Particolarmente stretta è la interazione con la vigilanza della Banca d'Italia da parte di quei gruppi bancari che sin dall'avvio utilizzeranno i metodi avanzati di *rating* interno.

Ma "Basilea 2" e "IAS" rappresentano anche un motivo in più per conformare il diritto dell'impresa vigente in Italia alle esigenze di una moderna "economia di mercato con regole". Vengono interessati, seppure in misura e con modalità diverse, almeno tre campi dell'ordinamento giuridico dell'economia: societario, della concorrenza, fallimentare.

La riforma recente del diritto societario si sta calando nella realtà delle imprese e delle banche. La normativa primaria del settore bancario è stata coordinata con la nuova impostazione del codice civile attraverso il d. lgs. 37/2004. Faranno presto seguito le disposizioni secondarie di attuazione. Una

più generale nozione di “partecipazione” al capitale, l’adeguamento dei requisiti sugli esponenti bancari, soprattutto i rispettivi compiti degli organi di amministrazione e di controllo nei modelli di *governance* tradizionale e nuovi: sono, questi, gli aspetti su cui si incentra l’attenzione della Banca d'Italia per la migliore interpretazione del nuovo diritto societario da parte degli intermediari del credito. Affinché “Basilea 2” e “IAS” dispieghino la loro efficacia occorre che a fronte dell’autonomia riconosciuta agli amministratori – segnatamente dai nuovi artt. 2381 e 2392 del codice civile - si rafforzino i presidi interni ed esterni di riscontro degli assetti sia gestionali sia contabili.

Nell’applicazione alle banche delle norme giuridiche volte a tutelare e a promuovere la concorrenza verrà ancor più valorizzata la connessione fra *antitrust* e vigilanza prudenziale. Il credito resta il cuore dell’attività bancaria. La concorrenza nel mercato del credito è vieppiù cruciale. La Banca d'Italia quale organo di vigilanza sarà chiamata a un delicato, doppio compito. Dovrà convalidare i diversi modelli di rischio utilizzabili dalle banche ai fini di “Basilea 2”. Dovrà riscontrare le modalità d’impiego di quei modelli nei processi decisionali come pure, in concorso con la Consob, l’applicazione degli “IAS”. Diffondendosi i metodi stocastici, prima che la convergenza nel loro impiego prevalga sospinta dalla competizione, il “prodotto” creditizio e i suoi prezzi d’offerta varieranno. Varieranno fra le banche e nel tempo, al limite nei confronti dello stesso cliente. Nella disamina prezzo/qualità/quantità del prodotto svolta a fini *antitrust* cresceranno i vantaggi dell’affidare la difesa della concorrenza bancaria all’organo di vigilanza. La vigilanza è meglio informata proprio perché primariamente competente per la convalida e la verifica dei modelli di rischio e di contabilità delle banche.

L’urgenza di una radicale revisione delle procedure concorsuali, infine, diviene ancor più evidente. In un mondo in cui il ragionare e il decidere aziendali da deterministici si fanno probabilistici non è più concretamente

praticabile il vecchio diritto fallimentare, incentrato su categorie nette, prive di chiaroscuri (liquido/illiquido, solvibile/insolvente, incagliato, sofferente, revocabile). Della necessità di riscrivere, nella loro interezza, le procedure concorsuali si renderanno conto financo i *vested interests* che per anni, con successo, hanno bloccato ogni tentativo di riforma.

“Basilea 2” e “IAS” promuovono *standards* personalizzati, là dove il criterio generale e astratto mal s’applica al caso concreto. Ciò è coerente col principio che chiama il giudice a vagliare, più che l’esito delle decisioni aziendali, il processo da cui le decisioni sono scaturite. Vanno evitati entrambi gli estremi: l’appiattimento dei comportamenti degli amministratori su parametri consolidati, l’eccessivo rilievo all’*ex-post* nel sindacare le loro scelte. Sarà comunque cruciale, da ultimo, la giurisprudenza.

Tendenze di medio periodo dell'industria bancaria italiana

Demografia

<i>Banche esistenti al 31.12.1990</i>	1.064
<i>Banche esistenti al 30.06.2004</i>	790
<i>Banche che hanno cessato l'attività dall'1.1.1991 al 30.6.2004</i>	812

Redditività e produttività

	<i>1980-1990</i>	<i>1991-2003</i>
	<i>(medie di dati annuali; valori percentuali)</i>	
<i>Saggio del profitto</i>	11,3	6,0
<i>Risultato di gestione in percentuale del totale delle attività</i>	1,70	1,39
<i>Tasso di variazione del costo per addetto a prezzi costanti</i>	0,8	0,1
<i>Tasso di variazione delle attività per addetto a prezzi costanti</i>	1,0	4,0
<i>Tasso di variazione del margine di intermediazione per addetto a prezzi costanti</i>	1,1	2,2

Banche Quotate

	<i>1981</i>	<i>1990</i>	<i>2004</i>
<i>Numero</i>	32	47	40
<i>Quota di mercato in termine di attività (1)</i>	23%	30%	80%

Perdite delle banche che hanno cessato l'attività: 1990 - 2003 (2)

<i>Valore nominale (milioni di euro)</i>	12.998
<i>Valore attualizzato al 2003 (milioni di euro) (3)</i>	17.465
<i>Valore attualizzato in percentuale del PIL del 2003 (3)</i>	1,34

1) Direttamente e attraverso controllate non quotate

2) Perdite registrate in conto economico tra il 1990 e il 2003 dall'insieme delle banche che hanno cessato l'attività, che sono state incorporate o il cui controllo è stato acquisito da altre banche o gruppi creditizi

3) L'attualizzazione è stata effettuata utilizzando il tasso medio annuo sui BOT

1980-1990

1991-2003

Contributi alla formazione del saggio del profitto

Risultato di gestione	45,9	20,19
Svalutazioni nette, perdite e proventi straordinari netti	-23,2	-8,75
Saggio del profitto al lordo delle imposte	22,7	11,4
Imposte	-11,4	-5,4
Saggio del profitto al netto delle imposte	11,3	6,0

Indici di redditività dell'industria bancaria italiana: 1980-2003

