



## Un nuovo panorama regolamentare

### Intervento di Nout Wellink

Presidente, Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria  
Presidente, De Nederlandsche Bank

alla 16<sup>a</sup> Conferenza Internazionale delle Autorità di vigilanza bancaria

Singapore, 22 settembre 2010

#### ***Introduzione e antecedenti***

Buongiorno e benvenuti alla Conferenza internazionale delle Autorità di vigilanza bancaria 2010. Vorrei anzitutto ringraziare la Monetary Authority di Singapore, che ci ospita. Ringrazio in particolare il Managing Director, Heng Swee Keat, il suo Vice, Teo Swee Lian, e l'insieme del personale per il meraviglioso lavoro svolto nell'organizzare e accogliere questa Conferenza.

Sono trascorsi appena due anni dal nostro ultimo incontro alla Conferenza internazionale di Bruxelles nel 2008. In quella occasione, nelle mie osservazioni introduttive avevo accennato al ricorrente fenomeno delle tempeste e alla necessità di erigere solidi argini, come metafore per le crisi finanziarie e la necessità di un'energica risposta sul piano regolamentare. Questa mattina desidero riflettere sulle nostre risposte alla recente tempesta finanziaria, che mirano a creare un argine contro crisi future.

Consideriamo lo straordinario panorama finanziario all'epoca dell'ultima Conferenza internazionale. Nel solo mese di settembre 2008:

- Lehman Brothers ha dichiarato fallimento;
- le altre grandi banche di investimento statunitensi si sono trasformate in holding bancarie;
- Fannie Mae e Freddie Mac sono state nazionalizzate;
- AIG è stata salvata dal dissesto;
- Fortis, il conglomerato finanziario, è stato scorporato e venduto;
- la più grande banca commerciale d'Islanda – e successivamente il sistema bancario del paese – ha subito un tracollo, e
- molti paesi hanno dovuto intervenire con massicce misure a sostegno delle loro banche.

Questo è stato il culmine della crisi. Da allora, i sistemi finanziario e bancario si sono stabilizzati e ci troviamo sul sentiero della ripresa. Tutto ciò ha avuto un costo elevato: molti bilanci statali si sono enormemente dilatati a causa delle ingenti operazioni di sostegno del settore pubblico. Vi è stata una propagazione di fondo della crisi finanziaria all'economia reale, con perdite di ricchezza e di posti di lavoro. Ma non tutto è alle nostre spalle, e permangono rischi.



Per quanto dolorosa e costosa, la crisi ha offerto tuttavia l'opportunità di porre in essere riforme di più lungo periodo, necessarie a rendere le banche e il sistema finanziario più resistenti a futuri periodi di tensione. Il Comitato di Basilea è stato al centro di questo piano di riforme, concretizzatosi al vertice del G20 a Pittsburgh nel 2009.

Lo scorso anno abbiamo anche ampliato il numero dei nostri membri, raddoppiando a 27 le giurisdizioni partecipanti. Da questo ampliamento abbiamo tratto enormi benefici, in termini sia di patrimonio conoscitivo sia di legittimazione.

Vorrei ora illustrare il modo in cui il Comitato ha reagito alla tempesta finanziaria e i presidi predisposti in vista della prossima tempesta. Parlerò dapprima delle *riforme specifiche a livello di banche*, il cui obiettivo è quello di renderle più resistenti agli shock. Va detto che un approccio mirato alle singole banche non è sufficiente, e il Comitato sta altresì affrontando i rischi che investono l'intero sistema. Mi soffermerò brevemente anche su questo argomento.

### **Misure per rafforzare la solidità del sistema bancario**

Il nucleo delle nostre riforme incentrate sulle banche è una più robusta regolamentazione in materia di patrimonio e di liquidità. Lo schema del Basilea 2 è stato sensibilmente rafforzato nel luglio 2009, e le proposte presentate dal Comitato nel dicembre dello stesso anno, poi approvate nel settembre 2010, sono destinate a fortificare ulteriormente l'esistente assetto patrimoniale del Basilea 2. Per altri aspetti, le proposte del dicembre 2009 hanno introdotto standard globali là dove ancora non esistevano (ad esempio, indice di leva finanziaria e requisiti di liquidità). Nell'insieme, lo schema patrimoniale aggiornato del Basilea 2 e i nuovi standard globali vanno comunemente sotto il nome di "Basilea 3".

A posteriori, si può dire che i requisiti patrimoniali prima della crisi erano troppo deboli per le tipologie di rischi che andavano accumulandosi nel sistema. Non va dimenticato che gli effetti della crisi si erano manifestati nel 2007 e si sono intensificati prima dell'attuazione del Basilea 2. Molti dei paesi che hanno aderito al Basilea 2 lo hanno fatto nel 2008 o più tardi ancora. Quindi, non si è trattato di una "crisi Basilea 2".

Le carenze sfociate nella crisi sono state numerose e vanno attribuite a molti, tra questi le banche, gli investitori, le agenzie di rating e i supervisori. Sotto il profilo regolamentare, la principale insufficienza riguardava il livello e la qualità del capitale. Anziché disporre di un solido coefficiente patrimoniale dell'8% a copertura dei rischi, molte banche detenevano di norma il 2%. E se si considera che gli aggiustamenti prudenziali, come l'avviamento, sono dedotti dal patrimonio *tier 1* o *tier 2*, si comprende come fosse possibile che le banche presentassero livelli di patrimonio di qualità primaria persino inferiori.

Un'altra lacuna regolamentare va ricercata nell'insieme delle norme patrimoniali che disciplinano le esposizioni nei portafogli di negoziazione in cui le banche avevano accumulato ingenti posizioni creditorie illiquide. Il regime basato sul VAR con il suo orizzonte di liquidità a 10 giorni non era adeguato sotto questo profilo. Le banche hanno abusato di questo regime, immagazzinando nei loro portafogli di negoziazione attività strutturate altamente illiquide – prive di mercato e della possibilità di essere valutate al momento della crisi di liquidità – a fronte delle quali le riserve di capitale erano insufficienti a coprire i rischi. Su questo versante si è abbattuta la prima ondata di perdite.

Queste sono state due importanti carenze, ma ne vanno annoverate altre, come la liquidità. Molte banche hanno fatto eccessivo affidamento sulla raccolta all'ingrosso per finanziare attività illiquide cartolarizzate. Inoltre, vi erano carenze di incentivi e di governance a livello di impresa che, insieme a un'insufficiente trasparenza, hanno reso praticamente impossibile una valutazione delle esposizioni bancarie o della qualità del patrimonio per la loro copertura.



Qual è stata dunque la risposta del Comitato? Innanzitutto, abbiamo rinforzato la base patrimoniale. Uno degli obiettivi primari del programma di riforme del Comitato è stato quello di potenziare la qualità, l'omogeneità e la trasparenza della base di capitale. Le norme che regoleranno la struttura patrimoniale rappresentano nel loro insieme un sostanziale rafforzamento della definizione di patrimonio. Questa nuova definizione, di per sé, migliora sensibilmente il regime patrimoniale complessivo, che trarrà ulteriore beneficio da una migliore copertura dei rischi, dall'introduzione di riserve precauzionali aggiuntive e da più elevati requisiti patrimoniali minimi. A tutto ciò si aggiungono i più alti livelli di capitale.

Oltre ad aver accresciuto la qualità della base patrimoniale, il Comitato ha migliorato la copertura dei rischi dello schema regolamentare, e ulteriori affinamenti sono in corso. L'obiettivo è di assicurare che vengano colti tutti i rischi rilevanti. Durante la crisi molti di essi non hanno trovato riscontro nel regime basato sul rischio. Il Comitato ha deciso un sostanziale rafforzamento delle norme sui requisiti patrimoniali che regolano le esposizioni nel portafoglio di negoziazione, le forme complesse di cartolarizzazione e gli impegni a fronte di strutture fuori bilancio. Il nuovo schema applicato al portafoglio di negoziazione richiede mediamente alle banche un livello da tre a quattro volte superiore al precedente requisito. Siamo in procinto di ultimare le regole che inaspriranno, per il rischio di controparte, i requisiti patrimoniali e gli standard di gestione del rischio.

Un ulteriore elemento che integra lo schema di regolamentazione del patrimonio è l'indice di leva finanziaria che fungerà da supplemento al requisito patrimoniale basato sul rischio. Alla vigilia della crisi molte banche segnalavano per la componente patrimoniale *tier 1* coefficienti ponderati per il rischio molto alti, mentre accumulavano nello stesso tempo elevati rapporti di indebitamento in bilancio e fuori bilancio. L'indice integrativo contribuirà a frenare la crescita eccessiva del grado di leva nel sistema. Servirà anche da salvaguardia aggiuntiva contro i tentativi di "aggirare" i requisiti basati sul rischio e a limitare il rischio di modello.

In luglio il Gruppo dei Governatori e dei Capi della vigilanza, organo direttivo del Comitato, ha stabilito una calibrazione indicativa del 3% quale coefficiente minimo per l'indice di leva da monitorare durante il periodo di sperimentazione, in vista della sua adozione il 1° gennaio 2015. Per le banche globali con significativa operatività sui mercati dei capitali la calibrazione al 3% potrebbe risultare più prudente rispetto alle attuali misure di leva finanziaria esistenti in alcuni paesi. La nuova definizione di patrimonio e l'inclusione di poste fuori bilancio nel calcolo dell'indice di leva sono i fattori principali.

Le misure di riforma ora descritte trasformano radicalmente il regime di regolamentazione del patrimonio. Lo schema per la gestione della liquidità proposto dal Comitato avrà ripercussioni profonde giacché non esiste attualmente uno standard di liquidità a livello mondiale.

Nel corso della crisi le fonti di finanziamento hanno scarseggiato per un lungo periodo di tempo. Alla luce di ciò, il Comitato ha proposto standard minimi globali di liquidità per rafforzare la capacità di tenuta delle banche di fronte a potenziali turbative a breve nell'accesso al finanziamento e a squilibri di liquidità strutturali di più lungo periodo nei loro bilanci. Il *Liquidity Coverage Ratio* (LCR) richiederà alle banche di detenere attività liquide di prim'ordine sufficienti a fronteggiare uno scenario di stress nella raccolta su un orizzonte di 30 giorni, specificato dai supervisor. Esso è integrato dal *Net Stable Funding Ratio* (NSFR), un indicatore strutturale di più lungo periodo dell'equilibrio finanziario.

L'introduzione di una nuova serie di norme è un procedimento complesso. Diversamente dallo schema patrimoniale, per il quale una vasta esperienza e la molteplicità dei dati facilitano la calibrazione, per gli standard di liquidità non disponiamo di riferimenti analoghi. Il Comitato sta pertanto vagliando attentamente la definizione e la calibrazione dei nuovi parametri e valuterà l'impatto di queste modifiche per assicurare che esse esprimano un rigoroso standard di liquidità a livello mondiale. L'indice LCR sarà introdotto come requisito minimo nel 2015 dopo averne studiato accuratamente il comportamento. In modo analogo, il



Comitato avvierà una “fase di osservazione” per valutare eventuali effetti indesiderati nei vari modelli operativi o strutture di finanziamento prima di ultimare e introdurre un indice NSFR aggiornato quale standard minimo entro il 1° gennaio 2018. L'indice NSFR sarà riesaminato entro la fine dell'anno in corso e testato durante la fase di osservazione.

Queste iniziative – patrimonio più elevato e di qualità migliore, maggiore copertura dei rischi, introduzione di un indice di leva e nuovi standard globali di liquidità – sono gli elementi fondamentali della risposta del Comitato di Basilea alla crisi. Ma esse non si esauriscono qui. Il Comitato ha anche fornito linee guida prudenziali per altre importanti iniziative a livello bancario. Vi figurano le prove di stress, il processo di valutazione, la governance, le remunerazioni, i collegi dei supervisori e principi informativi per la computazione degli strumenti finanziari.

### ***Iniziative per contenere i rischi sistemici***

Anche se la maggiore solidità delle singole banche contribuisce a un sistema bancario più robusto, questo approccio a livello di singola istituzione può non essere di per sé sufficiente. Più vaste misure macroprudenziali per affrontare la prociclicità e accrescere la resilienza dell'intero sistema bancario sono altrettanto importanti. Un approccio sistemico considera problemi come le interconnessioni e la percezione che alcune banche siano troppo grandi per consentirne il fallimento.

Un elemento essenziale nell'affrontare i rischi a livello di sistema è la costituzione di riserve di capitale nei periodi favorevoli cui poter attingere nei periodi di tensione. Per realizzare questo obiettivo, il Comitato ha introdotto un cuscinetto di capitale aggiuntivo (*capital conservation buffer*). Quando i livelli patrimoniali di una banca si avvicinano al requisito minimo, il *conservation buffer* impone un vincolo sulle distribuzioni discrezionali, fra cui sono compresi l'erogazione di dividendi, il riacquisto di azioni proprie, la distribuzione di bonus. Una quota più elevata di utili non distribuiti nelle fasi recessive consentirà di disporre di capitale a sostegno dell'operatività corrente della banca in periodi di tensione. Il cuscinetto del 2,5% sarà costituito dalla componente primaria del patrimonio e introdotto con gradualità entro la fine del 2018.

Oltre a ciò, nel luglio 2010 il Comitato ha pubblicato la proposta relativa a un *buffer* anticiclico applicabile, a giudizio delle autorità nazionali, nei periodi in cui un'eccessiva espansione del credito si associa a un'eccessiva accumulazione di rischio a livello di sistema. Durante tali periodi il *buffer* anticiclico accrescerebbe di un ulteriore 2,5% il *conservation buffer*. Viceversa, il *buffer* verrebbe attivato quando, in base alla valutazione delle autorità, il capitale liberato dovesse servire ad assorbire le perdite nel sistema bancario che minacciano la stabilità finanziaria. Ciò consentirebbe di ridurre il rischio che il credito disponibile possa subire limitazioni originate dai requisiti di adeguatezza patrimoniale. Nel suo complesso, lo schema dei cuscinetti di capitale aggiuntivi intende rafforzare la resistenza del settore bancario e attenuare la prociclicità.

L'impiego del “*contingent capital*” in situazioni in cui non possa essere assicurata la continuità operativa (“*gone concern*”) accrescerebbe il contributo del settore privato nella risoluzione di future crisi bancarie, riducendo così il *moral hazard*. Il Comitato ha pubblicato di recente una proposta secondo cui i termini contrattuali degli strumenti di capitale devono consentire, a discrezione dell'autorità competente, di svalutare o convertire tali strumenti in azioni ordinarie qualora la banca sia giudicata dall'autorità non più in grado di preservare la propria integrità finanziaria. Il ruolo potenziale che il *contingent capital* in situazione di continuità d'impresa potrebbe svolgere nello schema patrimoniale è parimenti oggetto di esame. L'intento è quello di ridurre la probabilità che una banca, o il sistema bancario nel suo insieme, raggiunga il punto di non sopravvivenza.



Le varie iniziative menzionate – tra cui l'indice di leva finanziaria, il *buffer* di capitale e quello anticiclico – contribuiranno a mitigare la prociclicità. Inoltre, il Comitato sta esaminando diverse metodologie per attenuare gli eccessivi effetti ciclici dei requisiti patrimoniali e ha elaborato una proposta concreta per rendere operativo un approccio basato sulle perdite attese nelle prassi di accantonamento proposto dallo IASB.

Da un lato, la prociclicità ha amplificato gli shock nella loro dimensione temporale, dall'altro le eccessive interconnessioni e il concetto "too-big-to-fail" hanno contribuito alla trasmissione degli shock all'interno del sistema finanziario e all'economia, una materia questa che continua a essere oggetto di studi approfonditi. Il Comitato di Basilea e il Financial Stability Board stanno sviluppando un approccio finalizzato alle istituzioni finanziarie di rilevanza sistemica che potrebbe includere combinazioni di misure quali *capital surcharge*, *bail-in debt* e *contingent capital*.

Molte delle iniziative di riforma del Comitato mirano anche ad affrontare i rischi originati o concentrati al di fuori del settore bancario. Ad esempio, le misure di rafforzamento del Basilea 2 decise nel luglio 2009 prendono espressamente in considerazione i rischi connessi alle cartolarizzazioni, ricartolarizzazioni e alle esposizioni fuori bilancio (come i veicoli di investimento strutturati). Oltre a ciò, sono destinate a svolgere un ruolo importante anche le limitazioni poste dall'indice di leva, che tiene conto delle esposizioni fuori bilancio, e le misure per migliorare sia la gestione del rischio sia la capitalizzazione del rischio di controparte. Infine, una maggiore sensibilità nei confronti dell'innovazione finanziaria e del perimetro regolamentare, la rinnovata attenzione a favore di un'attuazione omogenea e tempestiva, insieme a una più rigorosa vigilanza costituiranno una salvaguardia contro i rischi originati o concentrati nel settore non bancario.

### **Conclusione: il cammino da percorrere**

In sintesi, il Comitato ha preso importanti iniziative per portare il sistema bancario a un livello molto più alto di resilienza. Se prima della crisi la dotazione di capitale delle banche fosse stata quella cui ora esse sono invitate ad adeguarsi, è probabile che non avremmo sperimentato una crisi così profonda.

Va detto con chiarezza che gli attuali standard sono estremamente impegnativi. Prima ancora di innalzare il livello patrimoniale abbiamo introdotto una definizione molto più stringente di patrimonio, che equivale a un sostanziale aumento del requisito minimo in quanto tale. Inoltre, abbiamo inasprito sensibilmente i requisiti patrimoniali per i portafogli di negoziazione, gli strumenti derivati e le esposizioni interbancarie. Infine, abbiamo aumentato dal 2 al 7% la dotazione di *common equity* che le banche devono detenere. A scopo illustrativo, per molte banche globali un requisito del 7% è considerevolmente più elevato dello stesso parametro previsto dal vecchio regime, poiché va tenuto conto dell'effetto prodotto sia dagli aggiustamenti prudenziali applicati al *common equity* sia dei più alti requisiti per le esposizioni basate sul rischio connesse all'attività di negoziazione e al rischio di controparte.

Si tratta di un progresso *fondamentale* che si aggiunge agli altri miglioramenti cui ho accennato. Il Comitato ha tenuto pienamente conto delle sue potenziali ripercussioni e ha condotto un ampio studio di impatto quantitativo e altre analisi per valutare gli effetti delle riforme regolamentari. In agosto il Comitato e il Financial Stability Board hanno pubblicato un rapporto sulle implicazioni macroeconomiche dei più alti requisiti prudenziali proposti durante la fase di transizione verso questi nuovi standard. Il rapporto concludeva che il passaggio a requisiti patrimoniali e di liquidità più stringenti avrebbe avuto un impatto solo modesto sulla crescita economica. Il rapporto era integrato da un ulteriore studio condotto dal Comitato sull'impatto economico a lungo termine dei nuovi standard in cui si affermava che esistono chiari benefici economici derivanti dall'innalzamento dei requisiti minimi di capitale e di



liquidità rispetto ai livelli attuali. I benefici originano dalla minore probabilità che si producano crisi finanziarie e perdite di prodotto associate a tali crisi.

Di fatto, nel riconoscimento delle condizioni più stringenti del nuovo regime e a sostegno della ripresa in atto, il Comitato è impegnato a garantire un'ordinata transizione. A partire dal 2013 i coefficienti aumenteranno ogni anno fino a raggiungere il loro livello definitivo alla fine del 2018. Nello stesso arco di tempo saranno progressivamente introdotti anche gli indici di leva finanziaria e di liquidità.

Questi sono requisiti minimi, e abbiamo detto che i paesi dovrebbero procedere più speditamente sulla via della loro applicazione nella misura in cui dispongono di sistemi bancari sufficientemente redditizi e in grado di riceverli senza dover limitare il credito. Non dovrebbe essere consentito alle banche di accrescere le loro erogazioni se sono ancora lontane dall'obiettivo ultimo ma ritengono di poter prendere tempo prima di raggiungerlo. Le banche possono soddisfare i nuovi requisiti non distribuendo dividendi, raccogliendo capitale o riducendo le esposizioni rischiose che non sono necessariamente associate alla concessione di credito a mutuatari finali.

La nostra reazione alla recente crisi finanziaria sarà adeguata? La risposta è affermativa ma con riserva, perché molto resta ancora da fare, e il secondo passo cruciale del processo decisionale deve essere ancora compiuto. Mi riferisco all'attuazione e al rigoroso monitoraggio prudenziale.

Non dobbiamo dimenticare che i ricordi si affievoliscono presto. Indipendentemente da quanto stringenti siano i nuovi criteri e quanto alte siano le aspettative che le singole banche e il sistema nel suo complesso ne escano irrobustiti, i nuovi standard devono essere introdotti e applicati efficacemente. Essi devono anche tenere il passo con l'innovazione finanziaria.

Abbiamo spianato la strada che porta a un sistema bancario molto più sicuro. Il mio auspicio è che, quando ci riuniremo di nuovo tra due anni, siano stati compiuti sostanziali passi avanti verso un settore bancario e un sistema economico più robusti.

Grazie per la vostra attenzione.