

Convegno ABI
Credit & Operational Risks 2007

Le nuove disposizioni di vigilanza

*Basilea 2 – Cosa devono fare le banche adesso –
le nuove istruzioni di vigilanza e i processi implementativi in atto*

Intervento di Giovanni Carosio
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Roma, 22 gennaio 2007

Sommario

1. *Il recepimento di Basilea II*
2. *Le novità nella formazione e nella morfologia delle norme*
3. *L'applicazione da parte delle banche*
4. *Le implicazioni per l'evoluzione futura della normativa*
5. *Conclusioni*

1. Il recepimento di Basilea II

Con l’emanazione, nello scorcio del 2006, delle “Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche” l’Italia è tra i non molti Stati europei che hanno rispettato il termine per il recepimento della direttiva sui requisiti patrimoniali, che a sua volta inserisce nell’ordinamento comunitario il nuovo Accordo sul capitale di Basilea.

L’adattamento al nuovo quadro internazionale richiedeva l’adozione di una serie di atti normativi, articolati secondo la gerarchia delle fonti tipica dell’ordinamento creditizio, che sono stati tutti emanati, in rapida successione, negli ultimi giorni dell’anno. Il 22 dicembre 2006 il Consiglio dei Ministri ha deliberato un decreto-legge per apportare ai Testi unici bancario e della finanza le modifiche e integrazioni necessarie a estendere le competenze regolamentari delle Autorità creditizie e ad adeguare la legislazione interna a quella comunitaria; il 27 dicembre, nello stesso giorno in cui il provvedimento legislativo entrava in vigore, il Ministro dell’Economia e delle Finanze, Presidente del CICR, su proposta della Banca d’Italia ha adottato un provvedimento in via d’urgenza che reca i criteri generali della nuova disciplina, contiene indicazioni specifiche in ordine a talune scelte regolamentari di rilievo e rimette alla Banca d’Italia il compito di definire il nuovo quadro normativo. Nello stesso giorno 27, la Banca d’Italia ha emanato le Istruzioni di vigilanza.

Il recepimento di Basilea II nell’ordinamento interno non si è risolto in una mera trasposizione della normativa comunitaria in lingua italiana. Non mi riferisco solo all’esercizio delle opzioni, pur rilevanti, rimesse alla discrezionalità nazionale dalla direttiva, ma anche all’opera di adattamento alle specifiche esigenze della realtà economica, giuridica e istituzionale del nostro Paese. Ciò è avvenuto nel pieno rispetto degli obblighi comunitari ed evitando di aggiungere “strati” addizionali di regolamentazione.

Un tipico esempio di questa integrazione fra una normativa globale concepita per le grandi banche internazionali e le peculiarità del sistema economico italiano è il trattamento delle garanzie offerte dai Confidi. Lavorando da un lato sulle caratteristiche soggettive di questi organismi, al fine di renderli validi fornitori di garanzie ai sensi della direttiva, dall’altro sui contratti che stipulano, perché potessero essere considerati equivalenti alle forme di

miglioramento del merito di credito che si realizzano nelle cartolarizzazioni, si è reso possibile il riconoscimento della minore rischiosità dei prestiti assistiti da questa forma di garanzie mutue, sia nelle opzioni regolamentari più semplici che riguardano le banche minori, sia in quelle più complesse utilizzate dalle grandi banche.

Un altro esempio è il coordinamento con le specificità del nostro ordinamento civile che è stato operato nella disciplina delle garanzie e dei crediti commerciali acquistati. Le nuove disposizioni traspongono in termini coerenti con il linguaggio e con le caratteristiche del diritto italiano, sostanziale e processuale, i principi e i requisiti che costituiscono condizione per il riconoscimento di questi strumenti, definiti nella normativa comunitaria in modo necessariamente generico per tenere conto dell'esperienza giuridica dei diversi Paesi membri.

In definitiva, si può affermare che il recepimento del Nuovo Accordo di Basilea, pur conseguendo l'obiettivo di armonizzazione normativa su scala globale, è stato realizzato in modo da creare una convergenza sostanziale sul piano prudenziale, senza appiattare su un modello unico le tecniche operative e contrattuali e quindi senza creare situazioni di svantaggio competitivo per il nostro paese.

2. Le novità nella formazione e nella morfologia delle norme

Il procedimento che ha condotto all'emanazione delle nuove disposizioni di vigilanza aderisce a principi e tecniche della cosiddetta *better regulation* – quali l'analisi costi-benefici, la consultazione degli operatori, le analisi di impatto – attraverso le quali si cerca di illustrare e motivare le esigenze e gli obiettivi della regolamentazione, di minimizzarne l'onerosità, di recepire le istanze e le prassi migliori degli operatori; tecniche e principi divenuti, con la legge sul risparmio, precisi obblighi normativi per le Autorità di Vigilanza. La definizione della nuova disciplina prudenziale ha costituito per la Banca d'Italia un terreno fertile di affinamento e sviluppo delle nuove metodologie di analisi e di un diverso modo di produrre normativa. Si è trattato di un'esperienza per molti versi nuova e assai significativa anche per gli operatori e le loro associazioni.

La consultazione dei destinatari della disciplina, in particolare dell'industria bancaria, è avvenuta mediante la diffusione di documenti pubblici, che si sono susseguiti con la progressiva definizione delle scelte normative. Durante la consultazione, aperta sul finire del 2005 e durata più di un anno, gli operatori e i loro organismi associativi hanno fornito un importante contributo di osservazioni e proposte; particolarmente rilevante è stato l'apporto dell'Associazione Bancaria Italiana, che non ha mancato di fornire suggerimenti su tutte le aree significative della nuova regolamentazione. L'aver potuto contare, nella redazione delle disposizioni di vigilanza, su questa vasta messe di commenti e proposte ha consentito non solo di risolvere dubbi interpretativi e di produrre un testo più chiaro e condiviso, ma anche di meglio cogliere l'obiettivo centrale della nuova normativa, che è quello di rafforzare i sistemi aziendali di gestione dei rischi, anziché di sostituirli.

Verifiche sugli impatti della nuova regolamentazione sul sistema bancario italiano, sull'offerta di credito, sugli effetti di ciclo economico sono state condotte a più riprese dalla Banca d'Italia nell'ambito degli esercizi di simulazione promossi dal Comitato di Basilea. Gli studi di impatto hanno rappresentato un importante strumento di lavoro durante tutta la fase di elaborazione delle norme e hanno permesso di calibrare le varie componenti dei requisiti patrimoniali in modo da evitare effetti indesiderati.

Particolarmente rilevante, come si ricorderà, fu la revisione dei coefficienti che riguardano le piccole e medie imprese. Più recentemente, avvicinandosi l'entrata in vigore delle nuove norme, le simulazioni sono servite a verificare l'inesistenza di significativi problemi di transizione dal vecchio al nuovo regime.

Nelle nuove disposizioni prudenziali si è anche data larga attuazione, per la prima volta, al principio di proporzionalità, secondo cui gli adempimenti richiesti agli operatori sono proporzionati alle loro dimensioni, alle caratteristiche operative e alla rilevanza dei rischi che assumono. La determinazione dei requisiti patrimoniali si articola in un sistema di regole modulari, che consentono un ampio ventaglio di opzioni per i sistemi di misurazione e gestione dei rischi; opzioni che, entro certi limiti, possono essere esercitate anche in modo indipendente nei diversi comparti di attività.

Nella trasposizione italiana, questa impostazione, che nell'Accordo di Basilea era stata concepita per banche di dimensione comunque significativa, è stata applicata nel modo più ampio, indicando in particolare soluzioni adatte per le banche minori; soluzioni caratterizzate da grande semplicità realizzativa, ma che preservano i significativi progressi della nuova normativa, per esempio la programmazione pluriennale dell'adeguatezza patrimoniale e l'analisi dell'impatto di scenari macroeconomici avversi. Nello stesso spirito, la parte introduttiva delle "Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale" contiene una guida per la ricerca delle metodologie più semplici nell'ambito di ciascuna componente della regolamentazione, che dovrebbe consentire agli intermediari caratterizzati da operatività più tradizionale di ricorrere a una parte minima del complesso normativo.

Ove possibile, la disciplina tende a evitare un'eccessiva prescrittività, fornendo, accanto a criteri generali e principi, linee guida applicative e indicazioni su prassi ritenute accettabili, diffuse e utilizzate presso gli intermediari. Tale tecnica è particolarmente utile nelle aree della regolamentazione maggiormente caratterizzate da ricerca e sperimentazione di soluzioni innovative, quali le metodologie avanzate per la quantificazione dei rischi e il processo di valutazione prospettica dell'adeguatezza patrimoniale.

Per tale via si mira, da un lato, a preservare i vantaggi di una regolamentazione per obiettivi: adattabilità all'innovazione finanziaria e libertà per gli intermediari di introdurre nuove tecniche di gestione dei rischi; dall'altro, a ridurre l'incertezza degli operatori sull'accettabilità delle metodologie da essi elaborate. La formazione di un catalogo di modelli sviluppati dalla professione bancaria e riconosciuti dai supervisori può aggiungere una nuova dimensione al metodo interattivo di regolamentazione finora attuato.

All'efficacia delle regole concorre anche la loro qualità testuale. Agilità, semplicità e chiarezza dei testi normativi favoriscono l'effettiva comprensione della lettera e dello spirito delle regole da parte dei soggetti su cui ricade, a ogni livello, l'onere di interpretarle e applicarle. La certezza del diritto favorisce l'assunzione di responsabili e consapevoli decisioni aziendali. Tutto ciò è particolarmente importante nel nostro campo, nel quale norma e prassi sono strettamente intrecciati e si sostengono reciprocamente.

Nel caso della disciplina prudenziale tali esigenze collidono con l'inevitabile tecnicità e ampiezza di un quadro normativo destinato a regolare fenomeni in sé complessi e dinamici. Il dettaglio delle regole risponde, del resto, a istanze di certezza giuridica e di riduzione dei margini di arbitrarietà che vengono dalla stessa industria bancaria e finanziaria.

Alcune delle tecniche normative prima descritte consentono, peraltro, di raggiungere un equilibrio soddisfacente nel trade-off tra semplicità e dettaglio delle regole. Alle stesse finalità è stata rivolta la tecnica redazionale adottata nella stesura del fascicolo delle nuove disposizioni prudenziali, orientata a favorire la leggibilità e la facilità di consultazione della normativa. Tale impostazione si riflette, tra l'altro, nell'organizzazione del nuovo fascicolo, in cui il quadro d'insieme e i principi della disciplina sono unitariamente illustrati nel capitolo di apertura e sintetiche esposizioni anticipano, in ciascun capitolo, il dettaglio delle regole prudenziali.

3. L'applicazione da parte delle banche

Con la fine della fase di redazione delle norme l'attenzione si concentra ora sulla loro applicazione concreta. Il titolo del convegno di oggi ("Basilea 2 – Cosa devono fare le banche *adesso*") è significativo delle attese e degli interrogativi del sistema bancario nella fase attuale. Quali novità del quadro normativo comportano immediate decisioni? Come dare attuazione alla nuova disciplina prudenziale? Quali gli effetti sull'operatività e sull'organizzazione aziendali?

L'ordinamento comunitario e quello interno consentono il mantenimento nel corso del 2007 del previgente regime prudenziale. Pertanto, durerà ancora per il 2007 la coesistenza di due diverse discipline, le vecchie "istruzioni di vigilanza" e le "nuove disposizioni prudenziali", le prime applicabili alle banche che hanno optato per il "vecchio" regime, le seconde a quelle che hanno scelto di applicare subito "Basilea II". È invece immediatamente operativa, per tutte le banche, la nuova disciplina del patrimonio di vigilanza.

La maggior parte delle banche italiane ha deciso di rinviare al 2008 l'ingresso in Basilea II. È una decisione che riflette la complessità dei problemi

da risolvere e la preferenza per soluzioni più complete e definitive, pur essendo soluzioni parziali ammesse in via transitoria nei criteri di convalida della Vigilanza; vi hanno contribuito alcune operazioni di integrazione fra banche che costringono a rivedere programmi da tempo avviati.

Più rilevante della data di partenza è la scelta che le banche devono compiere tra metodologie che presentano livelli di complessità, costi, vantaggi nella gestione dei rischi molto diversificati. Si tratta di scelte che a pieno titolo vanno definite “strategiche”, poiché hanno conseguenze importanti sulla capacità competitiva e sul posizionamento nel mercato.

La scelta si pone naturalmente in maniera diversa per banche di dimensioni diverse. Le più grandi hanno già deciso da tempo di investire nei metodi più sensibili al rischio, né avrebbero potuto fare altrimenti, per motivi di concorrenza; ma anche fra questi metodi esistono gradazioni diverse di complessità, così come possono variare i tempi di adozione da parte delle diverse unità dei gruppi. Le banche medie sono davanti all’alternativa fondamentale fra il metodo standard, che riproduce sostanzialmente la normativa attuale, e i metodi sensibili al rischio. Anche le piccole, per le quali il metodo standard appare in generale appropriato, hanno scelte da compiere, in particolare per poter utilizzare le diverse forme di garanzie a riduzione del rischio.

Al cuore dei problemi che le banche devono affrontare sono le relazioni tra regole quantitative per il calcolo dei rischi e dei requisiti patrimoniali e regole qualitative sull’organizzazione e i processi, che costituiscono l’aspetto più innovativo della nuova normativa; su di esse si basano, da un lato, i meccanismi che incentivano una migliore gestione dei rischi da parte delle banche, dall’altro, le modalità e i criteri di valutazione e intervento della Vigilanza.

In generale, l’adozione dei sistemi più precisi di misurazione dei rischi e di determinazione dei requisiti patrimoniali, che consentirà risparmi di capitale regolamentare, è condizionata al rispetto di requisiti organizzativi generali e specifici, ispirati alle migliori prassi gestionali, atti ad assicurare l’affidabilità e l’efficacia dei sistemi stessi. L’esperienza mostra che la disponibilità di algoritmi complessi per la valutazione dei rischi è realizzabile con maggiore facilità della revisione in profondità delle strutture organizzative e dei processi operativi, che è necessaria per renderli conformi alle regole.

L'esigenza che i vertici aziendali prendano decisioni tempestive sulla riorganizzazione strutturale e di processo è particolarmente importante nel campo della gestione delle garanzie e delle altre forme di attenuazione del rischio di credito, per i rilevanti effetti che il loro riconoscimento ha sulla determinazione dei requisiti patrimoniali e, quindi, sulla posizione competitiva delle banche.

Il riconoscimento degli effetti di riduzione del rischio presuppone il rispetto di puntuali condizioni, relative, oltre che alle caratteristiche economiche e giuridiche delle forme di garanzia, anche ai processi organizzativi posti in essere dagli intermediari per valutarle e gestirle e per controllare i cosiddetti "rischi residuali" (connessi al mancato funzionamento, alla riduzione o alla cessazione della protezione). I requisiti organizzativi rilevano per il riconoscimento anche di forme di garanzia già ammesse dalla previgente normativa prudenziale e si applicano a tutti gli intermediari, anche a quelli che adottano il metodo standardizzato.

Già nel marzo del 2005 la Banca d'Italia ha rivolto un invito al sistema bancario a procedere tempestivamente al completamento dei processi di adeguamento, avendo presente che l'accertata insussistenza delle condizioni di adeguatezza dei sistemi organizzativi e di controllo delle garanzie può comportare il loro disconoscimento ai fini dei requisiti patrimoniali.

Ma più ancora che per l'effetto indiretto attraverso l'elevatezza dei requisiti patrimoniali, il fatto di disporre o meno di un sistema di gestione delle garanzie allineato alla normativa si riverbererà sulla capacità concorrenziale delle banche attraverso la qualità della gestione. Gli standard richiesti per un sistema di gestione delle garanzie riconosciuto a fini regolamentari sono infatti ben più elevati di quelli finora abituali.

La verifica del posizionamento della banca rispetto ai requisiti indicati dalla normativa non è semplice. Richiede il censimento di tutte le tipologie di strumenti di attenuazione del rischio utilizzati; l'esame e l'eventuale revisione della relativa contrattualistica e modulistica; la verifica del sistema informativo; l'esame della posizione organizzativa e del ruolo della funzione legale

Impatti organizzativi anche più ampi si possono avere nell'ambito della gestione dei rischi operativi, anche se in questo caso l'opzione di ridurre i costi al minimo adottando il metodo base di calcolo appare una scelta ragionevole per

molte banche. Il passaggio a metodi più avanzati di censimento degli eventi di perdita e di calcolo della loro incidenza può essere peraltro l'occasione per effettuare quella revisione dei processi aziendali che è comunque necessaria – per rispettare, ad esempio, norme di correttezza con la clientela o di continuità operativa – in un modo che permette di ottenere benefici più significativi di contenimento dei rischi, oltre che dei requisiti patrimoniali.

La scelta fra metodi regolamentari così diversificati in termini sia di costi sia di benefici è ovviamente tutt'altro che semplice. Come sempre in questi casi è più facile stimare i costi, sebbene non sia sempre possibile distinguere, nei costi di una riorganizzazione, la quota dovuta alle esigenze della regolamentazione da quella che andrebbe comunque sostenuta per motivi esclusivamente aziendali.

E' possibile che i benefici dei metodi più avanzati di calcolo dei rischi siano sottostimati, perché difficili da quantificare. Vale l'osservazione che nei mercati più contendibili la superiore capacità di gestione dei rischi appare essere fattore competitivo determinante.

In ogni caso occorre coerenza fra le ambizioni di una banca, il terreno su cui sceglie di competere e gli strumenti gestionali di cui si dota.

L'intreccio fra scelte tecnologiche e scelte strategiche che la nuova regolamentazione crea solleva anche il problema dell'efficacia dei sistemi e delle strutture decisionali che compongono il governo aziendale._

La necessità di scegliere consapevolmente tra diverse soluzioni tecnicamente complesse e di controllarne l'efficace attuazione impone agli organi aziendali di avere piena consapevolezza dei sistemi di gestione e controllo dei rischi di cui si avvale la banca. Richiede anche distinzione di ruoli e responsabilità tra chi individua le strategie, chi attuandole gestisce nel concreto l'operatività aziendale e chi, infine, controlla la gestione; un'equilibrata articolazione degli organi societari, che tenga conto anche delle specifiche competenze professionali necessarie per esercitare efficacemente le funzioni affidate.

La scelta di un sistema di governo aziendale efficace è essa stessa fattore competitivo determinante.

4. Le implicazioni per l'evoluzione futura della normativa

La normativa prudenziale attraverserà, nei prossimi anni, una pausa regolamentare, necessaria per consentirne la completa attuazione da parte degli operatori e per alleviare quello che è stato definito “affaticamento da regolamentazione”. Limitati interventi di modifica e integrazione saranno possibili alla luce del confronto tra Autorità nelle sedi internazionali, per realizzare ove necessario maggiore uniformità e migliore coordinamento. Esigenze di chiarimento e integrazione potranno emergere ovviamente nella fase di prima applicazione, nel confronto con gli intermediari, con gli altri soggetti interessati, con il mondo delle professioni e della ricerca.

Il nuovo quadro prudenziale costituisce, d'altra parte, riferimento concettuale e motivo di ripensamento per altre parti della regolamentazione di vigilanza, in un'ottica di progressiva estensione delle logiche sottese al Nuovo Accordo di Basilea . L'oggetto della regolamentazione e dei controlli si sposta dalla disciplina delle attività degli intermediari al controllo dei rischi; la tecnica di regolamentazione definisce gli obiettivi prudenziali da conseguire più che prescrivere adempimenti dettagliati; si estende l'area dell'armonizzazione internazionale delle regole e delle prassi di vigilanza.,

Si continuerà quindi nell'opera, avviata già lo scorso anno, della semplificazione normativa e dell'attività di vigilanza, rimuovendo discipline vincolistiche non più necessarie in relazione all'evoluzione dei sistemi di regolamentazione e controllo dei rischi..

Le nuove regole sull'adeguatezza patrimoniale, più sensibili all'effettiva rischiosità delle diverse tipologie di impiego, consentiranno di fronteggiare meglio i rischi finanziari degli investimenti in titoli di capitale. Ciò rende possibile, sulla base degli orientamenti contenuti in una proposta di revisione normativa sottoposta al CICR, semplificare le procedure di acquisizione di partecipazioni in imprese finanziarie e assicurative ed estendere notevolmente, allineandoli alle soglie comunitarie, i limiti all'investimento in capitale di rischio di imprese industriali. Le più ampie opportunità consentite alle banche, con possibili effetti positivi per il sistema economico, saranno accompagnate da meccanismi di governance e obblighi di trasparenza per prevenire pericoli di commistione e conflitti di interesse.

Nello stesso solco, interventi di semplificazione potranno essere a breve realizzati in materia di sportelli bancari, in un'ottica di sostanziale liberalizzazione delle decisioni aziendali e di piena valorizzazione dell'autonoma determinazione delle strategie relative all'utilizzo di differenti canali distributivi. Più in generale, norme che assoggettano singole operazioni ad autorizzazione potranno essere trasformate in semplici obblighi di informazione.

D'altra parte, e simmetricamente, va esaminata l'opportunità di rafforzare i controlli su categorie di rischio che non sono prese in considerazione dalle norme sull'adeguatezza patrimoniale. Sul rischio di liquidità e su quello di concentrazione sono necessari interventi che, nello spirito della regolamentazione più recente, potranno non assumere la forma di limiti quantitativi, ma dovranno comunque assicurare controlli efficaci e uniformi. E' probabile che gli interventi si realizzino attraverso una direttiva europea.

Sarà adottata una normativa sul governo societario delle banche, che indicherà, tra l'altro, le specifiche cautele necessarie in caso di adozione di modelli di amministrazione e controllo innovativi (monistico o dualistico), e verranno disciplinate le attività di rischio verso soggetti collegati alla banca.

La revisione della normativa deve anche conseguire l'obiettivo di accrescere la convergenza internazionale delle regole e delle prassi di vigilanza, pur tenendo conto, ove necessario, delle peculiarità dei singoli mercati. Lo richiedono, oltre che ragioni di parità concorrenziale, l'esigenza di evitare conflitti fra le norme applicate su base consolidata e quelle applicate su base individuale all'interno di gruppi bancari operanti con filiazioni in più paesi.

Completato l'iter procedurale, che prevede una delibera del CICR, sarà possibile per le banche italiane entrare nel mercato europeo dei covered bonds, emettendo le "obbligazioni bancarie garantite" previste dalla legge nazionale. La normativa di vigilanza si caratterizzerà, piuttosto che per l'imposizione di limiti e condizioni direttamente sull'attività degli intermediari, come una disciplina volta a salvaguardare i diritti dei depositanti, incentrata sulla calibrazione delle condizioni e dei limiti di emissione in funzione del grado di patrimonializzazione complessivo del gruppo bancario.

Sono state recentemente ampliate le possibilità per le banche italiane di emettere strumenti innovativi di capitale computabili nel patrimonio. Sono state

prese iniziative nei comitati di regolamentazione europea per accrescere il grado di armonizzazione nelle definizioni di patrimonio usate a fini prudenziali.

Tratto comune di questi ulteriori adattamenti della normativa di vigilanza è di agire nella direzione della eliminazione di vincoli e segmentazioni di mercato. Ne escono rafforzate le previsioni prima fatte sugli effetti che Basilea II avrà di aumento delle pressioni concorrenziali nei sistemi bancari.

5. Conclusioni

In conclusione, questo convegno è un'ottima occasione, da un lato per celebrare l'entrata in vigore, in Italia, in Europa e in numerosi altri paesi, di una delle più significative innovazioni nella regolamentazione dell'attività bancaria; dall'altro, per verificare le decisioni che devono essere prese e i lavori che devono essere completati nei prossimi mesi.

Le nuove regole non realizzano solo un significativo progresso nei livelli di sicurezza e stabilità dei sistemi bancari, ma ottengono anche il risultato di accrescere la libertà di scelta degli intermediari e i vantaggi economici ricavabili da miglioramenti nei sistemi di gestione dei rischi. Lo sfruttamento di questi margini di libertà e di questi potenziali benefici implica per le banche decisioni complesse, in cui si intrecciano aspetti tecnici e strategici.

Certamente l'analisi dei problemi e il confronto di idee che si svolgeranno in questo convegno possono contribuire a far maturare le scelte che si impongono. La Banca d'Italia, per parte sua, è pronta a fornire ogni elemento informativo necessario per decisioni consapevoli.