

ABI

“Basilea 2 alla prova dei fatti.

Gestione dei rischi, allocazione del capitale e relazione con le imprese.”

L'applicazione di Basilea 2 alla prova dei fatti

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

Roma, 22 aprile 2008

Quale giudizio possiamo dare di Basilea 2 alla prova dei fatti?

Due circostanze rendono difficile dare una risposta a questa domanda. Da un lato, l'applicazione concreta delle nuove regole richiederà ancora tempo per essere completata. Dall'altro, la crisi dei mercati finanziari in atto dalla scorsa estate pone continuamente nuove domande, dalle quali nessun giudizio significativo può prescindere.

Che la crisi abbia colto il sistema finanziario dei paesi avanzati in una fase di passaggio fra due regimi prudenziali è di per sé un fattore di complicazione aggiuntiva e insieme un sintomo delle difficoltà che hanno contraddistinto il processo di regolamentazione internazionale.

La genesi della nuova disciplina è stata, come è noto, lunga e laboriosa. I tempi comunque non brevi di un accordo fra numerosi paesi sono stati dilatati dalla enorme complessità della regolamentazione, riflesso a sua volta della complessità dei fenomeni da disciplinare, e dalle difficoltà che il processo normativo ha incontrato negli Stati Uniti. L'entrata in vigore della riforma dell'Accordo di Basilea è così ripetutamente slittata, nonostante che la sua necessità, motivata segnatamente dalle possibilità di aggiramento delle regole prudenziali creata dalla cartolarizzazione dei crediti, fosse già stata riconosciuta nel 1998, quando ebbero inizio i lavori.

Nelle attuali circostanze sono di conforto due fatti: il primo è che la più accurata misurazione dei rischi dello schema Basilea 2, ancor prima della sua formale applicazione, stia di fatto già esercitando i suoi effetti, attraverso lo sviluppo e l'uso delle corrispondenti metodologie da parte degli intermediari; il secondo è che, come vedremo più avanti, l'esperienza di questi mesi di turbolenza, mentre suggerisce miglioramenti in alcuni aspetti specifici, conferma la validità complessiva dello schema. Rimane la delicatezza per le autorità di vigilanza di dover calibrare l'intensità delle richieste di ricapitalizzazione delle banche in un momento in cui il cambiamento dello strumento di misurazione delle esigenze di capitale ne rende meno certo l'effetto.

1. Lo stato di attuazione della nuova regolamentazione

In Italia l'entrata in vigore delle nuove regole, all'inizio del 2007, ha di fatto riguardato solo pochi intermediari, avendo gli altri esercitato l'opzione – prevista dalla Direttiva europea – di posticiparla di un anno; i primi provvedimenti di autorizzazione all'utilizzo di sistemi di misurazione interni per i rischi creditizi e operativi sono stati rilasciati il mese scorso; il “Secondo Pilastro” dell'Accordo entrerà nella fase operativa solo in autunno, con la trasmissione, da parte di tutte le banche, delle prime rendicontazioni del proprio processo di auto-valutazione dell'adeguatezza patrimoniale (ICAAP); i requisiti di trasparenza informativa

previsti dal “Terzo Pilastro” dell’Accordo verranno di fatto messi alla prova per la prima volta con i prossimi bilanci d’esercizio.

Si può dire che l’Italia si trova, come molti altri paesi europei, in una situazione intermedia fra quella di realtà come la Germania e il Giappone, in cui gran parte del sistema è già passata all’utilizzo dei sistemi di misurazione avanzati e quella, ad esempio, degli Stati Uniti, dove la nuova disciplina entrerà in vigore - secondo modalità diverse da quelle prevalenti negli altri ordinamenti – non prima del prossimo anno.

Ad oggi un grande gruppo bancario italiano è stato autorizzato all’utilizzo del metodo dei rating interni avanzato per i rischi di credito e del metodo avanzato per i rischi operativi. L’autorizzazione riguarda un primo insieme di attività e componenti del gruppo, cui ne seguiranno altre nei prossimi anni, in base al piano di attuazione approvato.

Procedimenti autorizzativi sono in corso per altri due gruppi bancari e riguardano l’adozione di metodi avanzati per i rischi di credito e operativi in un caso e del metodo dei rating di base nell’altro.

È previsto che altre istanze per l’utilizzo di modelli interni vengano presentate entro la fine dell’anno: orientativamente da tre a cinque per il rischio di credito e una per il rischio operativo; ulteriori istanze sono attese per il 2009. Una volta conclusa questa prima fase, una quota prossima al 70% dell’attivo del sistema farà capo a gruppi bancari con sistemi di rating interni convalidati.

In quasi tutti i casi il processo di riconoscimento dei sistemi di misurazione interni si svilupperà lungo un arco temporale di medio-lungo periodo, seguendo i piani di attuazione concordati fra banche e Vigilanza; il dialogo, e con esso l’impegno di intermediari e autorità, proseguirà quindi nei prossimi anni.

L’elemento innovativo della nuova disciplina prudenziale rappresentato dalla possibilità di utilizzare modelli aziendali per il calcolo dei requisiti patrimoniali è naturalmente previsto principalmente per le banche di maggiori dimensioni, in grado di sostenerne l’impegno in termine di risorse umane e tecniche.

E’ però insito nella filosofia stessa dell’Accordo l’incentivo ad un significativo miglioramento nella misurazione e gestione dei rischi in tutto il sistema bancario. Nessun intermediario che intenda mantenere la propria posizione competitiva può permettere che lo scarto fra le proprie prassi in termini di trattamento dei rischi e quelle adottate da una quota considerevole del sistema cresca a dismisura, pena l’esporsi a fenomeni di selezione avversa che potrebbero erodere il proprio bacino di clientela.

Il fatto che un sistema di misurazione più avanzato non goda del riconoscimento a fini prudenziali non esclude, ovviamente, che esso possa comunque offrire a una banca vantaggi significativi, dal punto di vista sia gestionale che commerciale.

Al di là di possibili effetti imitativi, molte banche italiane hanno colto questo messaggio e stanno investendo nel miglioramento dei propri sistemi; anche le più piccole, facendo leva su soluzioni di natura consortile, perseguono un'evoluzione delle proprie modalità di misurazione e gestione dei rischi che è, fatte le debite proporzioni, in linea con quella dei grandi gruppi leader del mercato.

2. I problemi incontrati nella convalida dei modelli interni

L'esperienza che sta maturando nell'ambito dei rischi creditizi e operativi completa un quadro sul nuovo modo di operare della Vigilanza post Basilea 2 che era già stato in parte delineato con le convalide dei modelli interni per i rischi di mercato.

Il dialogo, l'orizzonte pluriennale

Innanzitutto le attività di riconoscimento dei modelli e dei sistemi di gestione dei rischi modificano profondamente la natura delle relazioni fra vigilanti e vigilati, riducendo le asimmetrie informative e potenzialmente anche i fraintendimenti e le diffidenze reciproche: nella immutata distinzione dei ruoli, è più agevole, all'interno del nuovo regime prudenziale, riconoscere la condivisione di obiettivi fondamentali (primo fra tutti quello di un sicuro ed efficace presidio dei rischi da parte dell'intermediario) e partire da quelli per puntare a un rafforzamento dei sistemi di misurazione e del loro utilizzo a fini gestionali.

Il dialogo inoltre si sviluppa in maniera continuativa su orizzonti pluriennali, poiché sono coinvolti programmi complessi di ristrutturazione organizzativa e di investimenti.

Nell'esperienza italiana recente le esigenze riorganizzative indotte da Basilea 2 si sono spesso intersecate con eventi aziendali e societari rilevanti (acquisizioni, fusioni, ristrutturazioni), i quali hanno richiesto sostanziali revisioni delle priorità e ripianificazioni degli impegni, attesa la necessità, per i gruppi coinvolti, di procedere alla laboriosa integrazione di infrastrutture informatiche quasi sempre molto diverse e all'adozione di soluzioni-ponte per l'immediato; di estendere i sistemi di misurazione interni già sviluppati in una componente alle altre del gruppo, in alcuni casi dovendo selezionare, fra i diversi progetti già avviati, la soluzione più idonea al nuovo assetto; di rivedere l'utilizzo delle misure di rischio nell'ambito dei processi decisionali così come ridisegnati nella nuova realtà.

Se all'aumento di complessità indotto dai processi di aggregazione si aggiunge la diffusa tendenza, da parte dei vertici aziendali, a sottostimare nelle fasi di avvio dei progetti le problematiche applicative, si può comprendere come le difficoltà via via emerse abbiano indotto le banche a rivedere la tempistica e le modalità attuative dei progetti secondo criteri più realistici. Ne sono derivati slittamenti rispetto ai tempi originariamente previsti, ma è stata colta un'occasione irripetibile per effettuare interventi in profondità.

Più in generale, la necessità di pianificare in maniera parallela l'impegno delle risorse presso le banche e presso la Vigilanza su orizzonti temporali così estesi comporta una frequenza ed intensità di dialogo che finisce con il favorire una migliore comprensione delle complessità organizzative delle realtà vigilate da parte delle autorità, e degli standard di vigilanza da parte delle banche.

La governance e lo "use test"

L'effettivo uso dei sistemi interni a fini gestionali è un elemento essenziale della nuova disciplina e su di esso la Banca d'Italia ha insistito costantemente, nella convinzione che solo così si possano conseguire gli ambiziosi risultati in termini di collegamento fra rischi, capitale e gestione che la regolamentazione si prefigge: la non sufficiente conformità rispetto a tale requisito ha talvolta motivato la richiesta, da parte della Vigilanza, di rivedere i piani di attuazione al fine di dare all'organizzazione interna il tempo di assimilare effettivamente le nuove prassi; si è voluto così scongiurare il rischio che l'adozione dei metodi avanzati potesse essere interpretata e vissuta dai vertici aziendali solo come un'opportunità di vantaggi patrimoniali la cui concreta realizzazione potesse essere interamente demandata a qualche nucleo specialistico senza coinvolgere le strutture operative.

Il coinvolgimento degli organi di governo deve essere anzi costante e sostanziale, in linea con gli indirizzi generali in tema di governance interna ribaditi dalla Banca d'Italia anche nelle disposizioni in materia di organizzazione e governo societario recentemente emanate. Nel caso dei sistemi di misurazione interni dei rischi tale coinvolgimento deve andare dall'impulso iniziale per l'avvio del progetto, all'allocazione di un adeguato insieme di risorse, alla verifica periodica degli stati di avanzamento dei lavori, alla individuazione e adozione delle eventuali misure correttive, alla cura della documentazione e di un adeguato grado di formalizzazione delle principali decisioni.

I tre livelli di controllo

Assume crescente rilevanza l'articolazione interna delle funzioni, fra 'chi fa' e 'chi controlla' e, all'interno delle funzioni di controllo, fra i tre diversi livelli (controlli di linea, convalida interna, revisione interna).

Si tratta di un'articolazione non semplice da realizzare e talvolta costosa: la comprensione e la valutazione dei sistemi di misurazione interni implicano, soprattutto sul versante metodologico, la disponibilità di risorse con competenze e conoscenze di natura specialistica, che non sono facilmente reperibili all'interno delle aziende e, talvolta, neanche nel mercato esterno. Il dover distribuire tali risorse su tre livelli di controllo non fa che acuire le difficoltà.

Per venire incontro agli intermediari, la Banca d'Italia ha adottato un approccio pragmatico in base al quale, tenuto conto delle dimensioni e del grado di complessità organizzativa (e comunque ferma restando la necessità di un'indipendenza fra i responsabili ultimi delle tre funzioni), si può in certi casi

ammettere che le risorse specialistiche dedicate ai due livelli superiori di controllo (convalida e revisione interna) siano parzialmente condivise con la funzione di sviluppo, ovvero allocate in uno solo dei due livelli superiori.

Grazie a questa interpretazione flessibile della norma è stato possibile ridurre l'onere a carico delle banche, conseguendo ugualmente i vantaggi attesi: in particolare, la convalida interna e, successivamente a questa, la revisione interna da parte dell'audit rappresentano il momento in cui la banca assume consapevolezza dei limiti e delle esigenze di intervento sui sistemi di misurazione; si può senz'altro dire che il lavoro delle funzioni di convalida e revisione interna, se svolto correttamente, facilita notevolmente il dialogo con le autorità di vigilanza e consente un progresso più rapido e il miglioramento continuo dei sistemi di misurazione stessi.

I rischi di credito

Nell'ambito dei sistemi avanzati per i rischi di credito i rating interni, da strumento quasi estraneo alle prassi bancarie di molte banche, sono diventati strumento essenziale nello svolgimento dei processi creditizi: contribuiscono a guidare l'attività di erogazione e a determinare le azioni gestionali da intraprendere, condizionano i poteri di delibera, influenzano il pricing dei prestiti e gli accantonamenti. Rimangono ancora da sviluppare compiutamente le potenzialità dei rating interni nell'allocazione del capitale, nella misurazione delle performance e nel sistema premiante.

Le attività di pre-convalida e i procedimenti autorizzativi hanno anche consentito di sgombrare il campo dal diffuso malinteso di una preferenza delle autorità di vigilanza per gli automatismi assoluti nell'assegnazione dei rating: sono stati anzi incoraggiati interventi sui processi creditizi tesi a consentire, in un quadro di certezza e documentabilità, giustificati scostamenti dai punteggi automatici (c.d. override), nella convinzione che l'obiettivo di una maggiore oggettività dei processi decisionali si debba coniugare con un adeguato grado di flessibilità al fine di incorporare nelle valutazioni quegli elementi che sfuggono ad un trattamento standardizzato.

Un aspetto su cui la Vigilanza ha insistito con continuità fin da prima dell'avvio della nuova regolamentazione è quello del trattamento dei crediti scaduti o sconfinanti da più di 180 giorni (i c.d. "past-due"), che rientrano nel novero delle posizioni in default in base alla definizione di Basilea: per ragioni storiche il nostro sistema era caratterizzato da un rilevante fenomeno di past-due "tecnici", ossia di posizioni che si trovavano in situazioni di scaduto o di sconfinamento protratto per lassismo gestionale o per calcolo economico, ma non per un'effettiva condizione di dissesto finanziario. Questo determinava distorsioni potenzialmente molto forti sul calcolo dei requisiti patrimoniali, che è alimentato da parametri che poggiano sull'osservazione storica dei default effettivi.

A seguito di una serie di iniziative nei confronti dell'intero sistema e anche per effetto delle attività di convalida dei sistemi di rating interni, si comincia oggi ad osservare il rientro del fenomeno in limiti più fisiologici. È un risultato che risponde a criteri di maggiore certezza e trasparenza nei rapporti creditizi e che favorisce una percezione più tempestiva delle difficoltà finanziarie della clientela e, per tale via, potenzia la misurazione e la gestione dei rischi creditizi. Le banche dovranno perciò proseguire in questa direzione, anche per prepararsi con largo anticipo al passaggio ad una definizione di past-due a 90 giorni dopo il 2011, così come richiesto dalla Direttiva.

I rischi operativi

A mano a mano che le innovazioni connesse con l'uso dei rating interni per la valutazione del rischio creditizio entrano a far parte della prassi corrente, è nel campo dei rischi operativi che si rinvengono le applicazioni più alla frontiera della tecnologia. E' questa un'area in cui la quantificazione dei rischi pone da sempre problemi metodologici e di reperimento di dati particolarmente acuti, anche se recenti episodi occorsi in ambito internazionale hanno riproposto all'attenzione soprattutto l'efficacia dei controlli interni.

Dalle verifiche svolte nei confronti dei gruppi bancari italiani con sistemi di misurazione più avanzati emergono apprezzabili risultati conseguiti nella realizzazione del sistema per la misurazione e gestione dei rischi operativi. In particolare, sono stati definiti appropriati meccanismi di identificazione, governo e quantificazione di tale tipologia di rischio; apprezzabile è risultata anche la coerenza complessiva dell'impianto logico-matematico sottostante il sistema di misurazione, che presenta una sufficiente stabilità dei risultati. Ulteriori investimenti sulle varie componenti di matrice qualitativa e quantitativa sono però ancora necessari per poter pervenire a sistemi in grado di rappresentare con elevata precisione la rischiosità operativa attuale e prospettica dell'intermediario, consentendo così il loro pieno utilizzo per finalità di natura strategica e gestionale oltre che regolamentare.

La complessità dei metodi avanzati rende necessario ipotizzare che per un significativo periodo di tempo anche banche di dimensioni medio-grandi utilizzeranno il metodo standardizzato. Nell'ottica della Vigilanza l'utilizzo di tale metodo va visto come prodromo per il successivo passaggio ai metodi avanzati oppure per conseguire benefici di natura gestionale rispetto all'impiego del più elementare metodo di base.

E' quindi previsto un processo di auto-valutazione e autocertificazione attraverso il quale le funzioni di controllo e gli organi di vertice dell'intermediario illustrano le finalità che si ripromettono di ottenere, al quale verrà peraltro associata una specifica attività di riscontro da parte della Vigilanza. Tale attività riguarderà gli intermediari più complessi o maggiormente esposti ai rischi operativi, si sostanzierà in incontri e brevi verifiche in loco e avrà l'obiettivo di valutare il rispetto dei requisiti previsti, al fine di assumere, ove necessario, opportune azioni di carattere prudenziale.

Anche agli intermediari che adottano il metodo Base è richiesta la realizzazione di un efficace sistema di gestione e controllo dei rischi operativi. Occorre a tal fine un innalzamento del livello di consapevolezza ed attenzione sulla materia da parte sia degli organi di vertice sia dei responsabili delle aree che risultano maggiormente esposte a tale categoria di rischio. La scelta da parte di un significativo numero di gruppi bancari di realizzare un processo strutturato di raccolta dei dati interni di perdita operativa – ancorché non esplicitamente richiesto dalla regolamentazione del metodo Base – è da valutare molto positivamente. L’auspicio è che tale scelta possa essere fatta propria da un numero sempre più ampio di intermediari.

Si è notata da parte di molti intermediari la tendenza a focalizzare la gestione dei rischi operativi soprattutto verso quelle attività finora ritenute più esposte o meno soggette ad altre forme di controlli, quali le gestioni di patrimoni, le gestioni fiduciarie e l’intermediazione al dettaglio. La diffusione delle logiche di controllo dei rischi operativi verso l’insieme delle aree di affari, e in particolare verso l’area creditizia e finanziaria, può peraltro consentire significativi recuperi di efficienza dei relativi processi aziendali.

I gruppi cross-border e il coordinamento internazionale

La complessità dei processi di convalida dei modelli interni è massima nelle banche con rilevante operatività cross-border. In questi casi si è visto che la realizzazione di sistemi di misurazione interni richiede di superare problemi di coesistenza di modelli centralizzati (tipicamente per i rapporti con le controparti di maggiori dimensioni) e modelli sviluppati localmente, di adattamento dei modelli globali alle realtà locali, di coordinamento dei processi decisionali e di governo dei flussi informativi fra le varie componenti del gruppo.

Allo stesso tempo si tratta di una formidabile leva per procedere sulla via dell’integrazione, accelerando il processo di armonizzazione degli approcci seguiti nella misurazione e gestione dei rischi e fornendo alla capogruppo opportunità di coordinamento a volte difficilmente ottenibili diversamente.

L’esperienza dei procedimenti di convalida rappresenta inoltre un banco di prova della capacità delle autorità di vigilanza nazionali di coordinarsi per il raggiungimento dell’obiettivo comune, impegnandosi per minimizzare l’onere regolamentare gravante sulle banche.

La Banca d’Italia è tra i più convinti assertori dell’utilità dei collegi di supervisor per dare unitarietà ed efficacia all’azione di vigilanza sui gruppi bancari attivi in più paesi. Siamo stati dunque particolarmente attivi nel promuovere il coordinamento e lo scambio di informazioni sull’adeguamento a Basilea 2 dei nostri maggiori gruppi, sperimentando riunioni sia in formazione ristretta, con le autorità coinvolte nella modellistica più complessa, sia in formazione allargata a tutte le autorità host, con finalità principalmente di diffusione delle informazioni. Sono state anche attuate con successo ispezioni congiunte finalizzate alla convalida dei modelli.

Si può dire che quello delle convalide è il primo ambito in cui si sperimentano modalità di collaborazione così stretta fra autorità di vigilanza di paesi diversi; finora l'esperienza si sta dimostrando preziosa e stimolante, sia pure con le difficoltà legate alle diversità culturali, di approccio, di impostazione, di ordinamento giuridico: basti pensare al processo di decisione congiunta previsto dalla Direttiva, che richiede il coordinamento di più sotto-processi decisionali inquadrati in normative amministrative a volte completamente diverse. Siamo convinti che è soprattutto dall'esercizio di attività operative e decisionali congiunte che possono venire gli impulsi necessari per rivedere nella direzione dello snellimento e dell'efficacia sostanziale la vigilanza congiunta sui gruppi cross-border.

3. Il “Secondo Pilastro”

Alla “prova dei fatti” manca ancora quasi completamente quello che da molti è considerato l'elemento più innovativo della nuova regolamentazione dell'adeguatezza patrimoniale, ovvero il “Secondo Pilastro”.

La regolamentazione italiana emanata nel dicembre 2006 è particolarmente ricca, nel confronto internazionale, nel dare un contenuto all'obiettivo che il “Secondo Pilastro” si prefigge, di ottenere da ogni intermediario una propria valutazione di tutti i rischi che esso fronteggia, anche di eventi meno probabili ma di maggiore impatto, e dell'adeguatezza dei propri sistemi organizzativi e di controllo, oltre che della propria dotazione di capitale. Ci si aspetta dunque che le banche colgano appieno il significato dell'innovazione nel predisporre, entro il prossimo autunno, il primo resoconto sul processo interno con cui valuteranno i rischi e i loro presidi.

Per il momento, si dispone dei risultati del confronto diretto che si è svolto con gli intermediari maggiori nel corso dell'ultimo anno durante le attività volte alla convalida dei sistemi interni. Da esso risulta che vi è stata un'ampia elaborazione, anche se permangono aree di rischio che necessitano di più forti presidi, soprattutto metodologici.

Le banche che utilizzano sistemi standardizzati di calcolo dei requisiti patrimoniali appaiono invece più arretrate nella finalizzazione del proprio ICAAP. Per queste aziende sembra opportuno - come messo in luce anche da una survey condotta proprio dall'Associazione Bancaria Italiana l'estate scorsa - richiamare ai vertici aziendali la necessità di porre al centro della conduzione aziendale la pianificazione delle risorse di capitale correlate ai rischi assunti.

L'adeguatezza dei buffers di capitale di cui le banche dispongono, la loro capacità di consentire il rispetto dei requisiti minimi anche quando condizioni avverse dei mercati determinino perdite ingenti oppure rapidi incrementi delle attività ponderate per il rischio, sono fondamentali condizioni per limitare il più temibile dei rischi insiti nel sistema dei coefficienti patrimoniali, ovvero quello di

una restrizione creditizia che si inneschi nella fase discendente del ciclo economico.

E' dunque su questi aspetti, e in particolare sulle prove di stress, che nei prossimi mesi si concentrerà l'attenzione degli organismi di vigilanza, sia nei rapporti con i singoli intermediari, sia nell'elaborazione di linee guida, anche in ambito internazionale.

4. Futuri sviluppi del quadro regolamentare

Prima di concludere, vorrei menzionare brevemente i campi in cui sono previsti ulteriori affinamenti delle regole sull'adeguatezza patrimoniale, anche alla luce degli shocks finanziari degli ultimi mesi.

Come ho già detto all'inizio, l'esperienza recente, lungi dall'aver rilevato difetti di impostazione nello schema di Basilea 2, mette in luce piuttosto i vantaggi che sarebbero derivati da una più rapida introduzione della nuova normativa. Alcuni, limitati, interventi appaiono tuttavia necessari.

Occorre rivedere, aumentandoli, i requisiti patrimoniali applicati a certi prodotti strutturati complessi, quali le cartolarizzazioni di secondo livello, e rendere più incisivo il trattamento dei veicoli d'investimento sponsorizzati dalle banche, in particolare chiarendo i casi in cui vanno attratti nell'area del consolidamento dei conti.

Più in generale, sarà rivista la regolamentazione dell'attività di cartolarizzazione dei crediti, anche negli aspetti che riguardano la trasparenza ("Terzo Pilastro") e la gestione dei rischi ("Secondo Pilastro").

Nella stessa linea, nuovo impulso sarà dato ai lavori già previsti per il portafoglio di negoziazione, estendendo il concetto di "rischio di evento" a cui vanno applicati requisiti di capitale aggiuntivi.

In conclusione, vorrei ribadire che l'impegno ad attuare nel modo più rapido e più sostanzialmente efficace le regole di Basilea 2 è il primo e il più fondamentale contributo che si possa dare al mantenimento di un sistema bancario e finanziario solido.