

Vigilanza unica europea e squilibrio di rischiosità delle banche: verso nuove regole di limitazione dei rischi?

Single Supervisory Mechanism and new policies of risks' regulation

L'introduzione della vigilanza unica europea deve far riflettere se e come sia necessario integrare la regolamentazione sulle banche. Occorre muovere dalla consapevolezza dei limiti di percorribilità e di efficacia dei singoli strumenti della regolamentazione in essere; approfondire i modelli di gestione degli equilibri-squilibri di rischiosità delle banche. Accanto a regole prudenziali basate sui rapporti tra rischi assunti e capitale della banca, bisogna introdurre nuove e più puntuali regole di limitazione all'assunzione di rischi. Sarà così possibile prevenire livelli non sopportabili di instabilità finanziaria che va a tradursi in livelli inaccettabili di instabilità economica e di diseguaglianze sociali.

Franco Tutino

Università di Roma La Sapienza

The introduction of the Single Supervisory Mechanism will be the occasion to innovate and integrate banking regulation, in order to avoid unacceptable levels of financial and economic instability. Prudential supervisory rules should be based not only on higher capital requirements, but on the introduction of new criteria to limit risk-taking.

1 Introduzione: un percorso di analisi necessario

Il tema della vigilanza unica europea – del *Single Supervisory Mechanism (Ssm)* – è di grande rilevanza: punto di arrivo, fra altri in itinere, di un profondo processo di ricomposizione dei sistemi di prevenzione, gestione e soluzione delle crisi finanziarie; e, certamente, nuovo punto di avvio di analisi, riflessioni e scelte operative per ulteriori miglioramenti.

Le analisi condotte e le considerazioni espresse in questo scritto muovono dal Ssm e dalla sua posizione funzionale all'interno dell'Unione Bancaria, ma guardano soprattutto ad altro:

- 1 alla necessità di affrontare con una visione di lungo periodo le cause delle crisi finanziarie e gli impatti economici, sociali e politici che ne discendono;
- 2 al bisogno di richiamare e approfondire ancora le ragioni di fondo da cui traggono origine i rischi tipici delle banche, il combinarsi dei rischi all'interno di queste ultime e nei rapporti fra esse e i mercati finanziari e monetari, il grado in cui i rischi possano essere assunti affinché siano effettivamente sostenibili;
- 3 all'attenzione che vertici bancari, da un

lato, supervisori e regolatori, dall'altro, devono avere per il modello di business e per il modello di gestione degli equilibri-squilibri aziendali di rischiosità delle banche; 4 infine, alla necessità di riflettere se e come sia necessario integrare la regolamentazione sulle banche.

2 Unione Bancaria e Ssm: una visione di lungo periodo e di sistema

Liberalizzazioni, crisi, impatti economici, sociali e politici. In breve, l'Unione Bancaria si fonda sui seguenti pilastri: una vigilanza condotta in termini unitari in tutti i paesi dell'Unione (*Single Supervisory Mechanism - Ssm*); un accordo su modalità condivise di risoluzione delle crisi bancarie (*Single Resolution Mechanism - Srm*); uguali regole di garanzia dei depositanti (*Harmonised Deposit Guarantee Schemes - Dgs*)¹.

Il meccanismo unico di vigilanza europea è fondato sull'accentramento presso la Bce dell'attività di vigilanza sulle banche significative dei paesi dell'Unione e sulla supervisione da parte della Bce dell'attività di vigilanza sugli altri enti creditizi

Keywords: Unione Bancaria, vigilanza, rischi bancari

Jel codes: G21, G28

¹ Sui tratti caratteristici, le motivazioni di fondo e il percorso da compiere per giungere all'Unione Bancaria si vedano: Angeloni e Caviglia (2013), Rossi (2014), Signorini (2012), Sarcinelli (2012).

svolta dalle autorità nazionali competenti. L'accentramento e la supervisione avranno luogo dal mese di novembre 2014. L'avvio è preceduto da una fase di verifica delle condizioni in cui si trovano le singole banche significative. Un *comprehensive assessment* condotto in più fasi: un'analisi dei fattori di rischio che gravano sulle banche, la revisione della qualità degli attivi (*asset quality review*), uno *stress test* – effettuato in coordinamento con l'Eba – per verificare la tenuta dei bilanci bancari in scenari di stress. Gli obiettivi perseguiti sono il miglioramento della trasparenza sulla qualità delle informazioni disponibili nei bilanci delle banche e sui loro modelli di gestione, l'individuazione delle eventuali azioni correttive ritenute necessarie, il rafforzamento della fiducia che le banche devono poter ispirare ai fini del mantenimento della stabilità del sistema finanziario².

La costituzione del Ssm all'interno dell'Unione Bancaria in corso di costruzione deve essere osservata tenendo presenti anche le cause di fondo dell'instabilità finanziaria, cercandone le radici.

Nella sua essenza, il processo attraverso cui si manifesta l'instabilità finanziaria è noto:

- 1** l'attività finanziaria è liberalizzata e deregolamentata in misura crescente;
- 2** gli operatori finanziari – tra cui le banche – fanno scelte strategiche e gestionali di assunzione di rischi che possono essere o rivelarsi eccessivi rispetto alle loro capacità di affrontarli positivamente;
- 3** il tramutarsi di rischi in perdite di valore delle attività e/o in difficoltà a mantenere le condizioni della gestione aziendale intorno a un equilibrio soddisfacente porta all'instabilità e al fallimento di operatori;
- 4** l'instabilità e il fallimento di singoli operatori si trasmettono ad altri e assumono caratteristiche di instabilità di sistema;
- 5** le istituzioni investite di funzioni di supervisione e di regolamentazione intervengono su più fronti con strumenti di stabilizzazione del sistema: tipicamente, interventi di micro-regolamentazione (vincoli alle scelte degli operatori) e di macro-regolamentazione (strumenti di soluzioni di crisi e di salvataggio di operatori e di sistemi).

Tra gli interventi di altre istituzioni, ruolo fondamentale è quello delle banche centrali attraverso politiche espansive della liquidità, sebbene non si tratti di politiche che possano essere risolutive delle cause di fondo dell'instabilità del sistema.

Liberalizzazione e deregolamentazione finanziaria sono andate di pari passo con globalizzazione e liberalizzazione degli scambi, divari di produttività tra paesi, competizione internazionale tra imprese. Se da un lato liberalizzazione e deregolamentazione finanziaria hanno posto premesse e condizioni finanziarie per impatti economici positivi, dall'altro lato hanno portato alla crisi e alla destabilizzazione del sistema economico. Non solo: l'instabilità finanziaria e i conseguenti impatti economici hanno operato anche come fattori di instabilità sociale. Con diseguaglianze sociali che si accentuano e continuano ad acuirsi, e con conseguenti squilibri politici.

Sono molte le analisi di studiosi che considerano i contesti economici e politici di fondo entro cui si collocano le crisi finanziarie ed entro i quali sono elaborati i modelli di regolamentazione e supervisione dei mercati, delle banche, degli altri intermediari finanziari. Limitiamoci qui a richiamare tratti del pensiero di due premi Nobel dell'economia sulla crisi finanziaria che stiamo vivendo. Amartya Sen ricorda l'«eliminazione graduale – dai tempi del presidente Reagan – di tutti i controlli sensati che regolavano le istituzioni finanziarie». Joseph Stiglitz parla di scelte di «politica della diseguaglianza»³. In entrambi i casi scelte, dunque: scelte politiche che hanno portato a meno regole e controlli, e a più diseguaglianza tra persone.

L'instabilità finanziaria e la sua regolamentazione non riguardano perciò soltanto il buon funzionamento del sistema finanziario, ma tutta la società, tutti noi. Si tratta di comprendere anzitutto con quali modalità impostare e attuare la regolamentazione. Di chiedersi, oggi, se la regolamentazione in essere è sufficientemente efficace o se sia necessario, e come, modificare e integrare le regole in essere. Di chiedersi anche quanto dipende da scelte politiche di fondo, quanto da scelte tecniche di regolamentazione. Di muovere da una prima essenziale riflessione: è *politicamente* e *tecnicamente*

² European Central Bank (2013), Visco (2013).

³ Sen (2013), p.184.

possibile intervenire anche con regole che prevenivano livelli non supportabili di instabilità finanziaria che va a tradursi in livelli inaccettabili di instabilità economica e di disegualianze sociali?

3 Stabilità finanziaria e obiettivi minimali della regolamentazione bancaria

Il credito all'economia è un bene pubblico da tutelare? Limitiamo ora il nostro sguardo all'impatto più vistoso – in particolare nel nostro paese – che la crisi finanziaria di questi anni ha avuto e ha sui rapporti tra banche ed economia: la riduzione del credito all'economia. Quali che siano state e siano le cause di varia natura, non c'è dubbio che continua a esercitare un peso rilevante il congiunto operare da un lato degli effetti della crisi economica su imprese e famiglie, dall'altro della regolamentazione che le banche sono chiamate a rispettare. È sufficiente pensare al peso delle rettifiche su crediti che le nostre banche registrano e alla più incisiva richiesta delle regole di Basilea 3: un capitale più elevato e di migliore qualità. Ne provengono, inevitabilmente, spinte alla riduzione dei rischi in essere e alla conseguente rivisitazione delle politiche di credito. I vincoli posti dalla necessità di disporre di capitale aggiuntivo sono aggravati dalla scarsa redditività dell'attività bancaria: via interna alla crescita ordinaria del capitale, ora poco percorribile per soddisfare le esigenze di ricapitalizzazione. Redditività contenuta anche – rispetto ad altri periodi – da margini d'interesse unitari tendenzialmente in contrazione dovuti a fattori di contesto quali la politica monetaria espansiva a tassi molto ridotti e le difficoltà relative di raccolta delle banche sui mercati finanziari, e ai costi di questa raccolta⁴.

C'è perciò un'evidente contraddizione di fondo: una volta che si siano esplicitati con forza gli effetti negativi di una crisi finanziaria, strumenti fondamentali di prevenzione, contenimento e soluzione della stessa crisi – su piani diversi: la regolamentazione con la richiesta di maggiori risorse di capitale proprio, la politica monetaria con la messa a disposizione della liquidità necessaria – contribuiscono per alcu-

ni aspetti a incidere problematicamente sulla sua gestione e soluzione. Ne scaturisce una seconda riflessione: il corretto obiettivo di stabilità finanziaria del sistema entra in collisione, per queste vie, con l'obiettivo di perseguimento della stabilità economica.

Per quanto ovvio, e per quanto complesso, soluzioni migliori vanno ricercate sul piano della prevenzione. Occorre comprendere meglio, in termini di economia e finanza della gestione delle banche, quali siano le ragioni delle crisi bancarie all'interno delle crisi finanziarie. Occorre perciò comprendere di più i rischi ai quali le banche si sottopongono: non soltanto per natura e caratteristiche della loro attività, ma anche per scelte operate dal management. Occorre, infine, sviluppare una terza riflessione chiedendosi se non sia necessario ridisegnare in parte l'architettura della regolamentazione bancaria, in modo da far sì che impatti così devastanti sulle stesse banche e sulle economie dei paesi possano essere contenuti nei loro effetti.

La funzione primaria dei sistemi finanziari dovrebbe essere quella di assicurare – sul piano finanziario – l'ordinato andamento dell'economia. Al loro interno, la funzione delle banche è di rendere fluidi i trasferimenti di fondi a titolo di credito tra chi ne dispone in *surplus* e chi ne richiede in prestito: offrendo a questi – dopo la necessaria selezione per merito di credito – i mezzi necessari; offrendo a quelli la sostanziale protezione dei capitali messi a disposizione. La regolamentazione bancaria deve avere dunque almeno *due* obiettivi *minimali*, e non uno: non solo la protezione del risparmio e delle disponibilità finanziarie versate in banca, ma anche la tutela del credito all'economia. L'esercizio del credito bancario è un *bene pubblico* da tutelare. Le regole di funzionamento delle banche devono essere definite anche a questo scopo. È evidente che, via via che negli anni diventa più complesso e più rischioso il sistema finanziario nel quale le banche operano, le regole di protezione della stabilità delle banche – e, dunque, dell'esercizio *effettivo* del credito – devono essere riconsiderate. Anche la storia finanziaria recente dimostra che, superate determinate soglie critiche di instabilità, interventi non del tutto adeguati di prevenzione dai rischi o di assorbimento dei loro effetti econo-

⁴ Lusignani e Onado (2013), Tutino e Nicastro (2011).

mici negativi possono risultare poco incisivi o controproducenti rispetto agli obiettivi perseguiti.

La riconsiderazione critica della regolamentazione bancaria non può che passare attraverso tre vie da percorrere in sequenza:

- a** l'evidenza dei *rischi* di varia natura ai quali le banche sono esposte;
- b** le *scelte di gestione* effettuate dalle banche e gli impatti sui loro equilibri-squilibri aziendali che ne discendono;
- c** la consapevolezza dei *limiti di percorribilità e di efficacia* dei singoli strumenti della regolamentazione in essere.

4 Banche, rischi, perdite

Modello di business, modello di gestione degli equilibri-squilibri aziendali di rischiosità. Per il contesto in cui operano, per i rapporti con i mercati monetari e finanziari e per le funzioni che svolgono, le banche sono sottoposte a rischi specifici della loro attività. In particolare, rischi di credito e rischi finanziari. Gli uni e gli altri possono avere l'effetto di portare a perdite che riducono i risultati reddituali della gestione e che, nei casi più gravi, impattano negativamente anche sul patrimonio. Entrambi, inoltre, accrescono la complessità della gestione aziendale della banca. I rischi di credito sono incorporati nelle attività tipiche della banca: nei crediti alla clientela e nelle attività del mercato monetario e del mercato finanziario in cui essa investe. I rischi finanziari si configurano in più modi: sono rischi di liquidità, di tasso, di cambio, di prezzi di mercato delle attività finanziarie. Tra le diverse configurazioni vi sono interrelazioni. Il rischio di liquidità è, specie nel corso delle crisi finanziarie, il più evidente e il più complesso da gestire. Le banche, dunque, non possono evitare l'esposizione ai rischi tipici della loro attività.

Il tramutarsi in perdita dei rischi di credito è funzione soprattutto di due insiemi di fattori: anzitutto la capacità della banca di valutare correttamente in via preventiva la probabilità di default della controparte beneficiaria del credito accordatole, la conseguente decisione di dare o non dare

credito e, in caso affermativo, di definire termini e condizioni dell'operazione che siano adeguati al livello di rischio assunto; poi l'effettiva evoluzione delle condizioni generali del contesto economico-finanziario e il relativo impatto sull'economia e la finanza del singolo beneficiario del credito bancario da cui deriva la reale possibilità di rimborsare il credito e di corrispondere gli interessi dovuti. Di norma, il tasso d'interesse richiesto dalla banca aumenta al crescere del rischio. È la logica del rischio/rendimento. Essa, tuttavia, non può portare sempre alla piena protezione della banca dal rischio di perdite su crediti in misura non superiore – per l'insieme dei crediti – ai risultati economici positivi che scaturiscono dalla maturazione e dalla liquidazione degli interessi attivi. Interessi che devono coprire anche i correlati costi di raccolta e costi operativi delle banche. È sufficiente, infatti, che abbia luogo una crisi economico-finanziaria i cui impatti non siano stati incorporati negli algoritmi di determinazione dei rating creditizi e, dunque, che i tassi non ne abbiano tenuto conto. Con la conseguenza, sul piano generale del sistema bancario, che si registreranno rettifiche su crediti superiori alle perdite attese; e, in presenza di elevati livelli di rischio, possibili contrazioni di nuovi crediti erogati.

Il rischio di liquidità non si trasforma sempre e direttamente in perdita. Nella sua accezione di rischio di *funding* (*funding liquidity risk*) può portare a maggiori costi della raccolta: rinnovare o accrescere quest'ultima può richiedere tassi più elevati. Per una duplice ragione: perché si sono modificate le condizioni generali del mercato della liquidità; perché singole banche possono registrare peggioramenti dei *rating* che misurano la loro affidabilità a ricevere credito. Nell'accezione, invece, di rischio di mercato sulle attività liquidabili (*asset/market liquidity risk*), il suo impatto economico può manifestarsi in termini di perdite di valore registrate al momento della vendita di attività finanziarie per trarne disponibilità liquide. Il rischio di liquidità tende ad aggravarsi in funzione del grado di dipendenza della raccolta della banca dal mercato monetario e dal mercato finanziario. Ove la raccolta della banca provenga invece soprattutto da rapporti con clientela tendenzialmente stabili,

la sua qualità complessiva tende a fare emergere minori rischi di liquidità. Sotto il profilo dell'equilibrio finanziario strutturale e della gestione del rischio di liquidità, c'è dunque uno stretto rapporto tra qualità delle caratteristiche finanziarie della raccolta e grado di stabilità/instabilità della banca⁵.

È stato già osservato che, nel corso delle crisi finanziarie, il rischio di liquidità è il più complesso da gestire. Pesa soprattutto sulle banche le cui coperture finanziarie delle attività in essere – ovvero il *funding* – provengano in misura eccessiva dall'accensione di debiti a breve sul mercato monetario dei finanziamenti interbancari e dall'emissione di debiti obbligazionari sottoscritti da operatori del mercato finanziario. Ciò comporta che il *funding liquidity risk* non si configura soltanto come rischio di maggior costo della raccolta, ma anche come aumento delle difficoltà – se non impossibilità – di accedere ad essa. La struttura qualitativa e quantitativa del debito bancario – compresa la sua composizione per controparte – condizionano fortemente, dunque, la reale possibilità della banca di ricevere credito. Con la conseguenza che tende a rallentarsi o a bloccarsi la sua capacità di intermediare erogando, a sua volta, credito all'economia.

Sono dunque le scelte di gestione della banca che vanno a impattare sui suoi equilibri-squilibri aziendali. Le scelte muovono dal *modello di business* e si declinano in strategie e politiche di gestione attinenti ai diversi aspetti dell'attività aziendale. Il modello di business riguarda anzitutto la macro-area di attività entro la quale la banca intende operare, le tipologie e il mix di ricavi, le caratteristiche di fondo delle modalità di esercizio dell'attività⁶. Ad esempio, attività bancaria *retail*, ricavi per interessi e commissioni provenienti essenzialmente da intermediazione creditizia con clientela e da servizi erogati ad essa, strutture distributive costituite prevalentemente da reti fisiche di filiali. Il *modello di gestione degli equilibri-squilibri aziendali di rischiosità* ha attinenza con i profili di equilibrio-squilibrio della gestione aziendale. Riguarda perciò la rischiosità: non solo in termini di impatti reddituali, ma – tipicamente nelle banche – in termini di liquidità e di stabilità. Tra i due modelli vi sono forti inter-

relazioni. In breve, il modello di business è orientato anzitutto alla natura e tipologia delle *fonti di redditività*; il modello di gestione degli equilibri-squilibri aziendali di rischiosità guarda soprattutto ai *rischi che scaturiscono dall'attività e dalle scelte operate per esercitarla*, nonché all'esposizione che ne deriva: in quale misura assumere rischi, con quali modalità gestirli. A parità di modello di business – ad esempio, ancora, attività bancaria *retail* – possono corrispondere modelli diversi di gestione degli equilibri aziendali di rischiosità. Le politiche di gestione dei rischi concernono in via iniziale e in termini generali macro-aspetti operativi quali le scelte relative alle dimensioni, la composizione, la qualità, le politiche di tasso delle attività fruttifere e delle passività onerose di bilancio; poi, interventi puntuali di limitazioni o di coperture di specifici rischi. Politiche di gestione e interventi puntuali sono condizionati dalla struttura in essere del bilancio della banca, dai contesti economico-finanziari e dai mercati finanziari in cui le singole banche operano, dai vincoli regolamentari posti⁷.

5 Quale regolamentazione bancaria?

Regole di capitale e regole di limitazione all'assunzione di rischi. L'inevitabilità dell'assunzione di rischi da parte delle banche e il grado in cui ne assumono in funzione delle caratteristiche di fondo del proprio modello di gestione degli equilibri-squilibri aziendali di rischiosità e delle scelte operative che effettuano portano a chiedersi se gli strumenti di regolamentazione adottati dalle autorità per tenere sotto controllo i livelli di rischiosità delle banche e garantire un adeguato grado di stabilità del sistema finanziario siano adeguati in termini di efficacia e se presentino limiti di percorribilità.

Lo strumento principale su cui si fonda da decenni l'architettura europea della regolamentazione prudenziale – ovvero delle regole poste a salvaguardia degli impatti negativi dell'assunzione di rischi da parte delle banche – è il capitale delle banche. È a tutti noto che, nella sua essenza, il meccanismo di controllo del grado di sostenibilità dei rischi as-

⁵ Tutino (2012).

⁶ Sui modelli di business delle banche, sulla letteratura in materia e sulle relazioni tra modelli di business e rischi si vedano: Birindelli e Patarnello (2012), Aracne, Birindelli, Patarnello (2013).

⁷ Sul concetto di equilibrio-squilibrio di rischiosità delle banche e sui suoi rapporti con gli altri equilibri-squilibri aziendali della loro gestione si vedano: Tutino (2011), Tutino, Birindelli, Ferretti (2012), Tutino (2013), Tutino, Colasimone, Brugnioni, Ricetti (2014).

sunti è costruito in termini di rapporto tra misure di capitale proprio al numeratore e, al denominatore, misure di rischio definite con determinati criteri in funzione delle diverse sue tipologie (rischi di credito, di mercato, operativi, ecc.). Ed è anche noto che – nella configurazione più ampia di total capital – questo rapporto è ora posto almeno all'8%, con previsioni normative di aumento nell'ambito della normativa di Basilea 3⁸.

Sotto il profilo concettuale, la definizione di rapporti «capitale/rischi» è corretta: rischi che si trasformino in perdite possono essere coperti dal capitale. Il problema, però, non è concettuale, ma concretamente operativo: a quanto può ammontare l'entità dei rischi? E in quale misura e per quante volte nel tempo il capitale può assorbirne gli effetti negativi che si esprimono in perdite? La prima domanda sembra poter avere una risposta immediata: i rischi sono coperti fino all'ammontare del capitale. Semplificando e facendo riferimento soltanto ai rischi di credito e ai rischi di mercato, se il capitale è 8, attività pari a 100 possono subire perdite assorbibili soltanto fino a 8, appunto⁹. Lette insieme, però, la prima e la seconda domanda rendono meno semplice e meno immediata la risposta. È necessario approfondire l'analisi almeno nei seguenti termini intuitivi: come ricostituire il capitale «assorbito» (meglio: distrutto) dalle perdite scaturite dai rischi assunti; cosa accade se, nei tempi rapidi che caratterizzano le crisi finanziarie, le perdite superano completamente il capitale. Le risposte ordinarie alla ricostituzione del capitale sono note: farlo attraverso i risultati reddituali positivi conseguiti dalle banche; raccogliere capitale sul mercato.

È evidente – e lo si è visto anche sul piano delle concrete difficoltà a ricostituire il capitale in banche italiane e non – che ci sono forti limiti in queste direzioni: quale redditività può essere sufficientemente ottenuta dalle banche in anni di crisi? quali investitori possono avere interesse a investire in un settore così sensibile a situazioni e prospettive di crisi? Sono evidenti anche dunque – specie alla luce della crisi – i limiti dell'impostazione «capitale/rischi»: limiti di efficacia a fronte di perdite che superano il capitale, limiti di percorribilità a fronte di risultati reddituali difficili da conseguire

re e di mercati finanziari poco disposti a investire. Occorre poi considerare che non sono soltanto le perdite subite dal manifestarsi di rischi di credito e di rischi di mercato. L'emergere di perdite che ne consegue ha impatti anche sull'intensità con la quale il rischio di liquidità ne è colpito: banche con attivi in portafoglio che subiscono decurtazioni di valore hanno difficoltà a rinnovare sul mercato interbancario e sul mercato finanziario l'indebitamento necessario a mantenere l'equilibrio della struttura finanziaria.

In sostanza, l'approccio prudenziale «capitale/rischi» può rivelarsi insufficiente e solo parzialmente prudenziale: più che fare opera di *prevenzione* nell'assunzione di rischi non sopportabili dalle singole banche, cura gli effetti che ne sono scaturiti in termini di perdite. È un approccio che, correttamente, vuole limitare l'assunzione di rischi, e lo fa con *modalità indirette e complessive*: lascia alle singole banche le scelte di gestione, pone limiti di crescita globale agli attivi rischiosi. Non interviene sulle *cause*. Sul piano degli impatti sul sistema economico e finanziario può rivelarsi molto problematico in caso di crisi finanziarie rilevanti: porta a interventi pubblici a sostegno di banche in difficoltà e a garanzia della stabilità del sistema. Con evidenti ripercussioni negative sul debito pubblico che si traducono a loro volta sia in aumento della pressione fiscale, sia in difficoltà per i debitori sovrani di accedere ai mercati finanziari per rinnovare o per accrescere la raccolta di fondi a debito. E con ricadute negative sulla stessa possibilità di accesso delle banche ai mercati finanziari, in una spirale negativa che si autoalimenta.

Ne consegue che una regolamentazione «capitale-centrica» è insufficiente. Chiediamoci perciò se sia necessario integrare la regolamentazione aggiungendo divieti e limiti operativi che consentano di contenere entro misure adeguatamente gestibili dalle singole banche, e accettabili per il corretto funzionamento del sistema finanziario, il grado di squilibrio di rischiosità assunto dalle banche.

Una prima evidenza scaturisce dalla recente evoluzione della normativa di Basilea. La rivisitazione della regolamentazione indotta dalla crisi ha seguito essenzialmente due percorsi di fondo: il rafforzamento patrimoniale delle banche, a

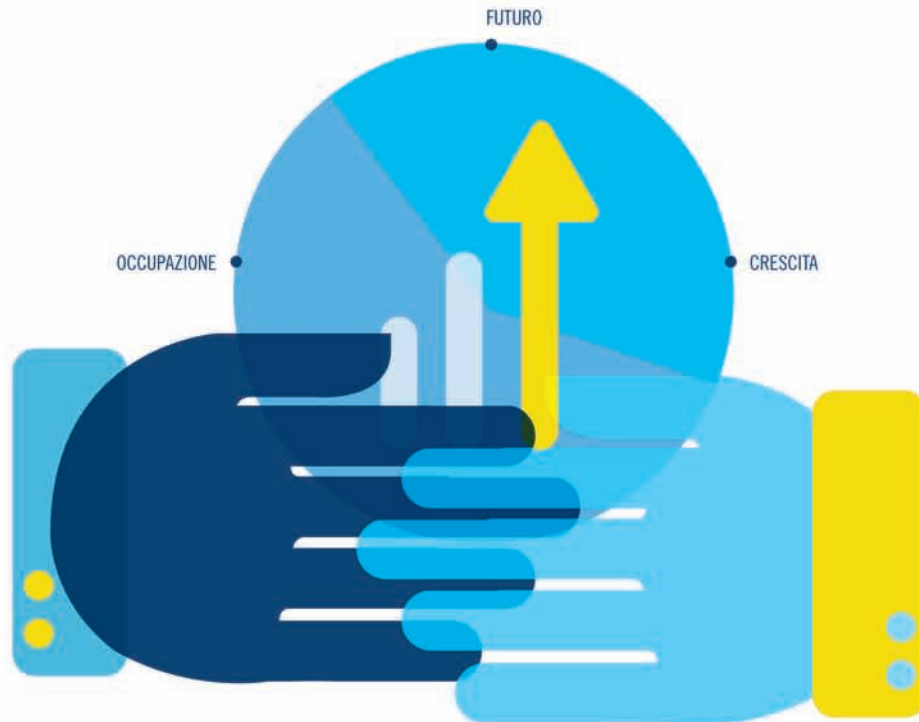
⁸ Va considerato, peraltro, che l'8% è preso in considerazione anche nell'ambito degli esercizi di *asset quality review* e di *stress test* condotti ai fini del *comprehensive assessment*. Il rapporto dell'8% deve essere verificato alla data del 1° gennaio 2014 ed è costituito completamente da Common Equity: per il 4,5% con riguardo al requisito di Common Equity Tier 1 ratio, per il 2,5% a titolo di capital conservation buffer; per un ulteriore 1% per tenere conto della rilevanza sistemica delle banche considerate significative ai fini del Ssm. Si veda European Central Bank (2013), cit., p. 9.

⁹ In realtà il tasso di copertura delle perdite assorbibili è inferiore: il rapporto capitale/rischi è misurato – ai fini della verifica delle norme prudenziali – attraverso

meccanismi di ponderazione degli attivi a rischio (Rwa). Ne consegue che il rapporto dell'8% non corrisponde alla possibilità di dare copertura effettiva a perdite pari all'8% del valore delle attività a rischio iscritte in bilancio.



RISORSE UMANE



FORUM HR 2014

Banche e Risorse Umane

Roma - Palazzo Altieri
19/20 maggio

Iscrizioni e Informazioni
Tel. +39 06 45504358/9
Fax +39 06 45504356
iscrizioni@gentil-eventi.it
www.abieventi.it

Partner
ACCENTURE
EY
GI GROUP DIVISIONE BANKING & INSURANCE
HR ACCESS SOLUTIONS
IBM
INTOO
MERCER
OPENJOBMETIS
SCS CONSULTING

Media Partner

BANCAFORTE
Innovation key

BANCARIA

ABI Associazione
Bancaria
Italiana

ABI
EVENTI

conferma della centralità dell'approccio «capitale/rischi» perseguito da tempo; l'introduzione di limiti attinenti alla gestione del rischio di liquidità e al grado massimo di indebitamento. La gestione della liquidità dovrà rispettare un indicatore di adeguatezza della struttura finanziaria e un indicatore di adeguatezza dei flussi finanziari (il *Net Stable Funding Ratio* e il *Liquidity Coverage Ratio*). L'indebitamento della banca non potrà superare un determinato coefficiente rispetto al capitale della stessa banca (*Leverage Ratio*). Si tratta di un primo intervento sistematico di andare oltre l'impostazione «capitale-centrica». Le novità sono concettualmente e operativamente interessanti, specie quelle inerenti alla gestione della liquidità: innanzitutto viene riconosciuta particolare attenzione a uno specifico rischio caratteristico dell'attività bancaria; inoltre, la sua regolamentazione è impostata in termini di limiti posti in via preventiva all'assunzione dello stesso rischio, e non di soluzioni a posteriori attraverso la copertura/assorbimento degli effetti utilizzando e consumando il capitale della banca.

I regolatori riconoscono implicitamente, perciò, alcuni non trascurabili punti centrali del tema della gestione dello squilibrio di rischiosità:

a ci sono rischi che le banche non possono assumere in qualsiasi misura, l'esposizione ad essi deve essere limitata;

b la limitazione di questi rischi pone vincoli alle strategie e alla scelte operative delle banche, ma è giustificata dalla necessità di salvaguardare la stabilità delle stesse banche e del sistema finanziario;

c una regolamentazione basata soltanto sull'approccio «capitale/rischi» non è sufficiente, anche se il capitale continua a costituire il principale pilastro tra quelli essenziali della regolamentazione;

d la combinazione tra regole di limitazione e regole di capitale migliora il perseguimento degli obiettivi della regolamentazione finanziaria: da un lato riduce le cause di crisi da squilibrio di rischiosità; dall'altro aumenta il grado di copertura delle perdite da esposizione a rischi che può essere offerto dal capitale. A parità di ammontare, infatti, il capitale dovrà fare fronte a rischi meno elevati e potrà essere utilizzato di meno per neutralizzare gli impatti economici negati-

vi dei rischi che sono stati limitati all'origine. In particolare – guardando alle due principali tipologie di rischio delle banche – se, tra i rischi finanziari, i rischi di liquidità sono assunti in misura limitata, il capitale può essere utilizzato di più per coprire le perdite da rischi di credito.

6 Un percorso di interventi per innovare e integrare la regolamentazione bancaria

In sintesi, è necessario:

- intervenire anche con *regolamentazioni che prevengano* livelli non sopportabili di instabilità finanziaria che va a tradursi in *livelli inaccettabili di instabilità economica e di disegualianze sociali*;

- tenere presente che, via via che negli anni diventa più complesso e più rischioso il sistema finanziario nel quale le banche operano, le *regole di protezione* della stabilità delle banche – e, dunque, *dell'esercizio effettivo del credito* – devono essere riconsiderate;

- innovare e integrare la regolamentazione bancaria secondo le linee-guida di *un percorso che sia sostenibile per le banche e per il sistema*, considerando che:

- 1** le banche non possono non assumere rischi;

- 2** le banche sono in grado di limitarne l'entità con adeguate strategie e politiche di esposizione ai rischi;

- 3** le banche possono essere messe nelle condizioni di dover limitare entro livelli determinati specifiche tipologie di rischi;

- porre *divieti e limiti specifici all'assunzione di rischi da parte delle banche*: soltanto questo può garantire congiuntamente la permanenza di un contesto di liberalizzazione dei movimenti di capitale, la stabilità del sistema economico e finanziario e dei suoi operatori, la continuità dell'effettivo esercizio del credito bancario.

Non è sufficiente, perciò, che le banche abbiano un capitale adeguato. La realtà e gli effetti fortemente negativi della crisi lo hanno ampiamente dimostrato. L'adeguatezza deve essere estesa al modello di gestione degli equilibri-squilibri aziendali di rischiosità delle banche, ponendo divieti e limiti operativi all'assunzione e alla gestione dei rischi.

Ci sono, indubbiamente, difficoltà politiche da superare e complessità tecniche da affrontare per introdurre divieti e altri limiti – più specifici e meno ampi – alla gestione delle banche. Le difficoltà politiche richiedono lunghe ed estenuanti negoziazioni nelle sedi internazionali deputate affinché l'introduzione di divieti e di limiti possa essere accettata come approccio necessario alla soluzione degli squilibri di rischiosità delle banche, dell'instabilità dei singoli istituti, della minaccia per l'intero sistema economico-finanziario. Negoziazioni dalle quali potranno scaturire – certamente in tempi non brevi – soluzioni di compromesso tra visioni e interessi diversi. Le complessità tecniche impongono riflessioni e studi non ordinari. Anzitutto per fare proprio – comprendere e accettare – che l'approccio «capitale-centrico» deve essere ulteriormente integrato con divieti e con limiti all'assunzione dei rischi che siano più stringenti dei macro-limiti non basati sull'approccio «capitale/rischi» introdotti di recente da Basilea 3; poi per individuare anche altre soluzioni che siano tecnicamente percorribili e adeguate in termini di efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti.

In quali direzioni muovere? Richiamiamo solo una di esse, di indubbia grande rilevanza per le banche e per il sistema, tanto da essere stata al centro della recente attenzione dei regolatori ai fini dell'introduzione di macro-limiti: la gestione della liquidità e dei relativi rischi. La struttura finanziaria della banca può essere letta scomponendola in parti e ponendole in relazione con specifiche parti delle attività alle quali è data copertura finanziaria. Un esempio molto significativo e caratteristico è la raccolta da clientela. Approfondire quale debba essere il grado *minimo* di adeguatezza della sua stabilità in rapporto al totale degli impieghi – e/o a una specifica parte di essi, in particolare i crediti a clientela – potrebbe essere certamente un campo di studio interessante e importante da coltivare ancora: per valutare – specie con riferimento a ciò che si è registrato in tempi diversi quanto a intensità e modalità di manifestazione della crisi – se e come introdurre una nuova regola costituita da limiti da rispettare. Così come potrebbe essere interessante considerare e valutare se possa o debba esserci un grado *massimo* del-

l'inadeguatezza della struttura finanziaria che tende a scaturire dall'instabilità che può provenire dall'accesso al mercato interbancario per finanziare attività caratterizzate da livelli elevati di rischi finanziari (di liquidità, di tasso, di mercato). Tipicamente, finanziamenti con determinate caratteristiche di durata e di tasso, e attività finanziarie caratterizzate anche da elevati rischi di mercato.

In breve, è necessario che la regolamentazione bancaria muova su più piani e tipologie di strumenti complementari: **a** *il rafforzamento patrimoniale*: essenziale per far fronte alle perdite originate dai rischi assunti e per contribuire a dare stabilità alle banche e fiducia e stabilità al sistema. È una prospettiva sia di breve che di medio e lungo termine. Prosegue lungo la strada avviata molti anni fa e consolidata negli anni che hanno seguito l'inizio della crisi in corso;

b *macro-limiti alle scelte di gestione* – quali quelli introdotti da Basilea 3 riguardo alla gestione della liquidità e al livello massimo di indebitamento relativo rispetto ai mezzi propri – e altri: sono necessari per indirizzare le strategie delle banche verso il non superamento di soglie critiche di assunzione di determinate tipologie di rischi. È una prospettiva di realizzazione a medio termine che per effetto dei macro-limiti in via di introduzione progressiva sulla liquidità ha iniziato a produrre effetti in termini di scelte delle banche;

c contestualmente, la *ricerca e la posizione di divieti e limiti specifici all'assunzione di rischi*: essenziale per intervenire sulle cause, contribuire a dare, anche per questa via, stabilità alle banche e fiducia e stabilità al sistema. È una prospettiva di realizzazione a medio-lungo termine, che prosegue nella ricordata direzione avviata con l'introduzione dei macro-limiti posti alla gestione della liquidità e alla leva finanziaria delle banche, e che richiede interventi più incisivi. Da realizzare con le modalità tecniche e nei gradi di intensità che potranno essere indicati dai necessari approfondimenti tecnici.

Il *comprehensive assessment* che le autorità di vigilanza stanno effettuando ai fini dell'introduzione del Ssm sarà certamente molto importante: analisi e riflessioni che ne scaturiranno potranno essere utilizzate per una rivisitazione critica degli strumenti di regolamentazione. Le autorità

di vigilanza dei singoli Paesi hanno finora potuto richiedere a singole banche – sulla base dei risultati dei controlli effettuati sul loro modello di gestione aziendale degli equilibri-squilibri di rischiosità – il rispetto, ove necessario, di regole più stringenti. I risultati del *comprehensive assessment* consentiranno di disporre di dati statistici e informazioni attraverso cui cogliere nuove specifiche necessità di regolamentazione. Avrà altra valenza introdurre in termini generali nuove regole di cui si avverta il bisogno: operano in via preventiva e con più efficacia; danno segnali di indirizzo uniformi a tutte le banche, le pone tutte sullo stesso piano. Nuove regole che pongano alle banche limiti all'assunzione e alla gestione dei rischi contribuiscono, inoltre, a ridurre la possibilità di effettuare scelte della «politica della disuguaglianza» ricordata da Stiglitz. Politica che colpisce molti. Introdurre nuove regole è dunque un obiettivo socialmente, economicamente e politicamente di grande importanza. Non riguarda soltanto le banche e il sistema finanziario.

BIBLIOGRAFIA

Angeloni I., Caviglia G. (2013), «Verso l'Unione bancaria europea», in *Banca-ria*, n. 12, pp. 2-15.

Aracne A., Birindelli G., Patarnello A. (2013), «Back to the future? Retail Banking at a turning point», in G. Bracchi, D. Masciandaro (a cura di), *Banche e ciclo economico: redditività, stabilità, nuova vigilanza*, Fondazione Rosselli, XVIII Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano, Edibank, Milano, pp. 89-111.

Birindelli G., Patarnello A. (2012), «Modelli di business, rischio e regolamentazione dell'attività bancaria: alcune evidenze dalle banche europee», in *Osservatorio Monetario*, n. 3, pp. 57-74.

European Central Bank (2013), *Comprehensive assessment*, October; Nota esplicativa allegata al comunicato stampa del 23 ottobre 2013, *Ecb starts comprehensive assessment in advance of supervisory role*, www.ecb.europa.eu/~/notecomprehensiveassessment.

Lusignani G., Onado M. (2013), «Sunset boulevard. The long-term performance of Italian banks», in G. Bracchi, D. Masciandaro (a cura di), *Banche e ciclo economico: redditività, stabilità, nuova vigilanza*, Fondazione Rosselli, XVIII Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano, Edibank, Milano, pp. 23-52.

Rossi S. (2014), «Verso l'unione bancaria europea: in fondo a una strada lunga e tortuosa», Intervento al Convegno in onore di Marco Onado, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Modena, 15 gennaio 2014, http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_md/rossi_15012014/rossi_15012014.pdf.

Sarcinelli M. (2012), «L'Unione Bancaria Europea», in *Banca Impresa e Società*, n. 3, pp. 333-337.

Sen A. (2013), «Infelicità e istituzioni europee», intervento al Festival della Scienza di Roma, 24 gennaio 2013, <http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2013-01-24/infelicit-istituzioni-europee-195150.shtml>.

Signorini L.F. (2012), «L'Unione bancaria», Audizione alla Camera dei Deputati, Roma, 22 novembre 2012, www.camera.it/temiap/Memoria%20Signorini.pdf.

Stiglitz J.E. (2013), *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino, p. 184.

Tutino F. (2011), «Raccolta, liquidità, patrimonio in Basilea 3: impatti su strategie e gestione delle banche», in F. Tutino, G. Birindelli, P. Ferretti (a cura di), *Basilea 3. Gli impatti sulle banche*, Egea, Milano, pp. 361-394.

- (2012), «La gestione finanziaria delle banche», in F. Tutino (a cura di), *La gestione della liquidità nella banca*, Il Mulino, Bologna, pp. 23-74.

- (2013), «Analisi dei Rischi finanziari della banche: sono necessari gli strumenti dell'economia aziendale?», in *Bancaria*, n. 10, pp. 28-42.

Tutino F., Birindelli G., Ferretti P. (2012), «Bank Capital and Basel 3. Impacts on Italian Banks», in *Corporate Ownership & Control*, vol. 10, pp. 75-87.

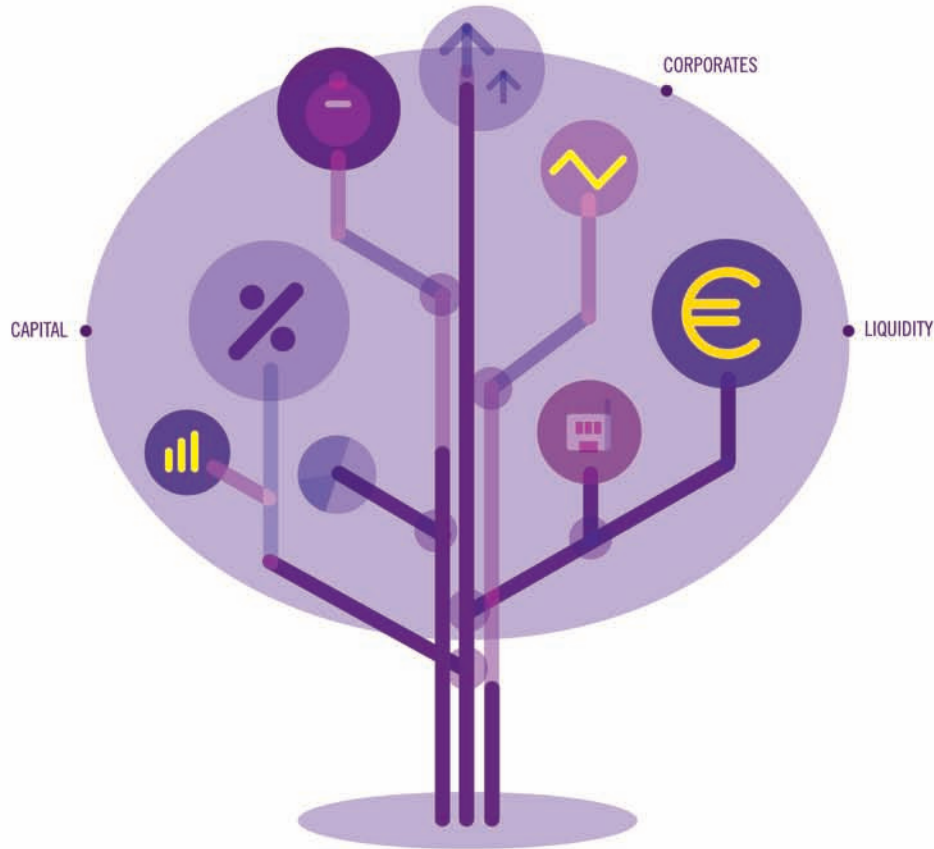
Tutino F., Colasimone C., Brugnoli G.C., Riccetti L. (2014), «Intermediation model, bank size and lending to customers: is there a significant relationship? Evidence from Italy between 2008 and 2011», in T. Lindblom, S. Sjögren, M. Willeson, *Governance, Regulation and Bank Stability*, Palgrave Macmillan.

Tutino F., Nicastro R. (2011), «La redditività delle banche italiane: strategie di miglioramento, modelli aziendali di intermediazione, vincoli», in *Bancaria*, n. 9, pp. 1-18.

Visco I. (2013), «Le banche italiane nella prospettiva della supervisione unica europea», Intervento al Convegno della Fondazione Rosselli per la presentazione del XVIII Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano, Roma, 7 ottobre 2013.



FUNDING



ABI FUNDING & CAPITAL MARKETS FORUM 2014

Milano - Centro Congressi ABI - Via Olona 2
7 maggio

Iscrizioni e Informazioni
Tel. +39 06 45504358/9
Fax +39 06 45504356
iscrizioni@gentil-eventi.it
www.abieventi.it

Partner
CRIF RATING AGENCY
DBRS
FITCH RATINGS
ORRICK
SOPRA GROUP
STANDARD & POOR'S

ABI Associazione
Bancaria
Italiana

ABI
EVENTI

In collaborazione con

ECBC
European Covered Bond Council
The Covered Bond Voice of the European Mortgage Federation

Media Partner

BANCAFORTE
[innovation key]