



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

**GLI ACCORDI DI BASILEA III:
IL SISTEMA DEI RISCHI E LA RIDEFINIZIONE DEI RAPPORTI
TRA BANCHE IMPRESE**

PROF. RAFFAELE GALANO
Professore di Finanza e Risk Management

29 Maggio 2012

Gli Accordi di Basilea III: il sistema dei rischi e la ridefinizione dei rapporti tra banche e imprese.

In linea con il tema assegnatomi, soffermerò l'attenzione su tre aspetti : il perché degli accordi di Basilea succedutosi nel tempo; quale il loro impatto sulle banche e sulle imprese; in quale misura il mondo dei confidi ne è coinvolto.

Basilea è la terza città per importanza della Svizzera , confinante con la Francia e la Germania. Per essere la sede della Banca dei Regolamenti Internazionali, al cui interno opera il Comitato di Basilea, ha segnato, con il suo nome, gli accordi sulla regolamentazione bancaria che si sono succeduti negli ultimi venti anni: Basilea I, Basilea II ora Basilea III.

Preoccupazione comune, garantire la stabilità del sistema finanziario internazionale.

In considerazione del fatto che il capitale è la componente più importante del passivo , la necessità di una definizione unica dello stesso, accompagnata da coefficienti di patrimonializzazione corretti per il rischio omogenei a livello globale, rappresenta il filo conduttore dei diversi accordi succedutosi nel tempo.

Il primo accordo sul capitale, conosciuto come Basilea I, è stato firmato il 15 luglio del 1988, per entrare formalmente in vigore nel dicembre del 1992.

Basilea I fissa alcuni pilastri fondamentali : una definizione univoca del capitale regolamentare, valevole per tutti i paesi, a fronte del caos esistente in precedenza, e un coefficiente di capitale pari o superiore all'8% delle attività ponderate per il rischio, intendendo per attività a rischio il solo rischio di credito (successivamente , ferma la struttura, l'Accordo fu implementato introducendo il rischio di mercato).

L'introduzione di una definizione unica del capitale e coefficienti di capitale valevoli per tutti, contribuiva tra l'altro a uniformare il terreno di gioco, evitando fenomeni di concorrenza sleale come quelli praticati dalle banche giapponesi che grazie ai minori livelli di patrimonializzazione, potevano offrire prestiti in dollari a condizioni più vantaggiose di quanto fosse consentito alle banche statunitensi.

Basilea I, per la sua semplicità, ebbe una rapida accettazione a livello mondiale e fu adottato da oltre 100 paesi.

Le critiche rivolte a Basilea I riguardavano non solo il fatto che non teneva conto della diversificazione dei rischi da soggetto a soggetto (tutte le aziende, qualunque fosse il merito creditizio, venivano assoggettate a una ponderazione del 100%), ma anche di non aver impedito fenomeni di arbitraggio regolamentare che consentivano alle grandi banche anglosassoni, padrone di processi di finanza innovativa, di trasferire attivi da comparti caratterizzati da maggior assorbimento di capitale in altri meno penalizzati, con evidenti benefici in termini di capitalizzazione.

Nel giugno del 2004, dopo un periodo di consultazione di oltre cinque anni, il Comitato di Basilea ha pubblicato una riforma dell'Accordo del 1988, conosciuta con il nome di Basilea II, che innova profondamente l'Accordo del 1988.

In Europa Basilea II entra formalmente in vigore nel gennaio del 2008. Il Nuovo Accordo conserva la definizione del patrimonio di vigilanza adottata da Basilea I, così come il coefficiente di capitale dell'8%, a livello aggregato. Nell'intento di superare alcune delle critiche rivolte a Basilea I, viene introdotta, avvalendosi di modelli caratterizzati da gradi crescenti di complessità, una più stretta correlazione tra patrimonio e rischio, come anche un maggior grado di

accuratezza nella misurazione dei rischi e un ampliamento delle tecniche di mitigazione del rischio di credito.

Mentre in Europa, tutti i paesi e tutte le banche hanno adottato Basilea II, abbastanza limitate, e comunque protratte nel tempo, sono state le implementazioni negli altri paesi. E' sintomatico che gli Stati Uniti d'America che furono i promotori del Nuovo Accordo, in effetti non lo hanno mai applicato, limitando l'obbligo alle sole banche con attività internazionali superiori a 10.000 miliardi di dollari. Per le altre banche viene di fatto mantenuto l'Accordo del 1988, con alcune leggere implementazioni.

L'Accordo di Basilea del 2004 cade in un periodo caratterizzato da una grossa crescita economica che interessa tutti i paesi. Poca attenzione in questo contesto viene posta alla liquidità e alla crescita esponenziale dell'indebitamento.

La crisi del 2007 ha avuto origine in un piccolo segmento del mercato immobiliare nordamericano, il mercato dei *subprime*, e da qui si è propagata, con velocità sorprendente, al cuore stesso del sistema bancario, ossia al mercato interbancario. Le banche non hanno fiducia delle banche dando luogo a una crisi di liquidità che si ripercuote sulla disponibilità delle banche a concedere prestiti alle aziende. Ecco che la crisi da finanziaria si trasforma in crisi reale.

La crisi ha reso evidente l'insufficienza dei livelli di capitale nel sistema bancario, il deterioramento della qualità dello stesso e un eccessivo indebitamento del sistema bancario .

Notevole il rischio assunto dalle banche in molti paesi , in assenza di adeguati livelli di capitalizzazione. La sottovalutazione dei rischi di natura finanziaria accompagnata dall'insufficiente ponderazione delle poste fuori bilancio, hanno favorito lo spostamento dell'intermediazione bancaria verso l'attività di mercato a danno dei prestiti alle imprese.

Prima della crisi le banche si erano abituate ad operare con margini ridotti di liquidità confidando di poter approvvigionarsi sul mercato in qualsiasi momento e a costi contenuti. Con la crisi, per effetto della perdita di fiducia tra le banche, l'offerta di liquidità si è ridotta drasticamente generando grossi problemi di provvista.

Il modello prudenziale di Basilea II, assume che sia sufficiente garantire la solvibilità della singola banca per assicurare la solvibilità del sistema bancario. Non è così, e la crisi lo ha dimostrato ampiamente. I principali fattori di rischio sistemico non adeguatamente coperti da Basilea II riguardano la prociclicità, ossia quei comportamenti delle banche che proprio per effetto della regolamentazione ampliano le fasi cicliche della economia; l'interconnessione, ossia la concentrazione dei rischi all'interno di settori del sistema finanziario; fenomeni di azzardo morale, originati da banche divenute molto grandi per essere lasciate fallire.

Traspare, quindi, con tutta evidenza la necessità di implementare Basilea II con nuove regole che pur lasciando inalterato l'impianto originario siano capaci di dare stabilità alle banche ed evitare il ripetersi di fenomeni come quelli appena vissuti..

Per affrontare la lezione appresa dalla crisi e con il fine di rafforzare la regolamentazione, la supervisione e la gestione dei rischi del settore bancario, il Comitato di Basilea ha sviluppato un insieme di misure conosciute come Basilea III.

Tali misure sono parte di un processo di riforme più ampio, avviato con il G20 di Washington del 2008 e i successivi accordi dei vertici di Londra, Pittsburgh e Toronto, con il fine di dare soluzioni globali alla crisi e di migliorare la cooperazione internazionale.

Delle carenze regolamentari poste in evidenza dalla crisi si è occupata anche la Commissione Europea, costituendo una apposita Commissione, la Commissione *Larosière*.

Il Gruppo *Larosière* ha lavorato intensamente durante un periodo abbastanza breve. Il documento prodotto trasferisce buona parte delle lezioni apprese dalla crisi in un insieme di proposte tese a migliorare il quadro regolamentare e la supervisione dell'Unione Europea.

Il 12 settembre del 2010 il Gruppo dei Governatori e Capi della Vigilanza, l'organo di governo del Comitato di Basilea, tenuto conto delle istanze promosse dalla Commissione Europea e delle conclusioni del G20, ha annunciato nuove misure regolamentari disegnate con il fine di dare maggiore stabilità alle banche e al sistema finanziario internazionale.

L'insieme di quelle norme, approvate successivamente dal G20 di Seul, oggi, per comodità, vengono identificate come Basilea III, pur sapendo che non si tratta di un nuovo assetto regolamentare, ma solamente di una implementazione all'impianto di Basilea II, che resta in vigore e conserva tutte le sue caratteristiche.

Basilea III concentra l'attenzione essenzialmente sui seguenti aspetti:

- Miglioramento della qualità del capitale con il fine di garantire una maggiore capacità di assorbire le perdite.
- Aumento del livello del capitale con incremento del *common equity* e la previsione di due buffer patrimoniali (*buffer di capital conservation* e *buffer anticiclico*).
- Introduzione del *leverage ratio* come misura complementare alla misura di solvibilità basata sul rischio, con il fine di contenere l'indebitamento eccessivo del sistema bancario e supplire a eventuali errori dei modelli interni.

- Introduzione di uno standard di liquidità che comprende una copertura della liquidità a breve termine e un indice di liquidità strutturale a lungo termine il cui obiettivo è quello di garantire che le banche abbiano liquidità sufficiente per fronteggiare possibili tensioni nel mercato e nella struttura del bilancio.
- Innalzamento del livello degli standard per il processo prudenziale (secondo pilastro) e miglioramento dell'informativa al pubblico (terzo pilastro).

Basilea III modifica sensibilmente la definizione di capitale regolamentare con il fine di migliorarne la qualità, la coerenza a livello internazionale e la trasparenza, e stabilisce requisiti minimi più elevati di capitale di qualità primaria rispetto a quelli previsti da Basilea II.

Il capitale regolamentare si compone di due elementi: il capitale di base (*tier 1*) che comprende il patrimonio di qualità primaria e il patrimonio supplementare (*tier 2*).

Il patrimonio di vigilanza totale è dato dalla somma dei due e non deve essere minore dell'8%, delle attività ponderate per il rischio.

Il patrimonio di base *tier 1*, deve essere in grado di assorbire le perdite in condizioni di continuità di impresa e deve essere almeno pari al 6% delle attività ponderate per il rischio. La parte nobile del *tier 1* rappresentata dal common equity (CET1), dovrà essere almeno pari al 4.5% delle attività ponderate per il rischio, a fronte del 2% attuale.

La differenza è ancora più pronunciata se si tiene conto che il patrimonio di base va computato al netto delle deduzioni che incidono profondamente.

L'altra componente è costituita dal patrimonio supplementare, *tier 2*, la cui funzione è quella di assorbire le perdite in caso di liquidazione.

Nella regolamentazione di Basilea III, il CET1 costituisce la componente più importante del patrimonio di base. E' composto da azioni ordinarie, sovrapprezzo azioni, utili portati a nuovo, riserve al netto delle deduzioni quali l'avviamento e le attività immateriali, le imposte anticipate, gli interessi di minoranza gli investimenti in azioni proprie, le partecipazioni nel capitale di entità bancarie, finanziarie e assicurative non comprese nell'area di finanziamento.

Stringenti i criteri di ammissibilità: permanenza illimitata, massima subordinazione in caso di liquidazione, primi ad assorbire le perdite

Le misure adottate dal Comitato investono anche aspetti macroeconomici che hanno implicazioni sulla stabilità del sistema finanziario e tendono a ridurre la prociclicità. In tale contesto è stato stabilito che le banche provvedano alla costituzione di due *buffer* di capitale, di cui uno definito di conservazione e l'altro anticiclico.

Per quanto concerne il primo, l'obiettivo è quello di consentire alle banche di assorbire le perdite nei periodi di stress mantenendosi, comunque, al di sopra dei requisiti minimi di capitale richiesti. Tale funzione è possibile solo nell'ipotesi in cui il capitale di conservazione abbia piena capacità di assorbire le perdite, per cui deve essere composto da *common equity*.

Il *buffer* di capitale anticiclico, a sua volta, verrà costituito solamente in presenza di una crescita eccessiva del credito, con il fine di frenare la stessa. Si tratta di un *buffer* addizionale a quello di conservazione, che avrà un *range* che va da 0 a 2,5% degli asset ponderati per il rischio.

Una ulteriore misura rivolta a rafforzare il sistema finanziario, è l'indice di *leverage*, dato dal rapporto tra il capitale primario e il totale delle esposizioni non ponderate, ivi compreso quelle sotto la linea. Si tratta di una misura semplice, trasparente, indipendente dal rischio, che si colloca come misura complementare a quella di solvibilità basata sul rischio. L'obiettivo è quello di limitare l'eccessivo indebitamento nel sistema bancario

Accanto ai requisiti patrimoniali, sono stati introdotti due requisiti minimi di liquidità tesi, rispettivamente, a garantire la liquidità delle banche nel breve periodo e l'equilibrio strutturale tra provvista e impieghi nel lungo termine.

Il primo è espresso dal rapporto tra consistenza di attività liquide di elevata qualità e i deflussi di cassa previsti nei prossimi 30 giorni, con vincolo di copertura maggiore o uguale al 100%; il secondo, pone a confronto l'ammontare disponibile della raccolta stabile con l'ammontare richiesto. Anche in questo caso si richiede un indice non inferiore al 100%

Un'attenzione particolare richiedono infine le c.d. entità finanziarie sistemiche che rappresentano uno dei grandi temi scaturiti dalla crisi.

Dalla fine del 2008, 670 entità finanziarie statunitensi e 50 europee hanno ricevuto aiuti pubblici. Il costo di tali aiuti è stato circa di 430 MM di Euro. Notevole l'impatto sul settore reale in termini di crescita economica.

E' difficile da spiegare il costo sostenuto dal settore pubblico e le sue conseguenze per i contribuenti. Dal punto di vista economico, la spiegazione è che l'impatto che avrebbero avuto sul resto del sistema finanziario e sull'economia reale il fallimento di queste banche sarebbe stato maggiore del costo rappresentato dall'aiuto pubblico.

Si è diffuso, quindi, il convincimento che esistono entità per cui il fallimento sarebbe più costoso del recupero. E' naturale pertanto che lo Stato intervenga evitando il fallimento.

Nel contesto di Basilea III, le banche classificate di rilevanza sistemica dovranno avere una capacità di assorbimento delle perdite maggiore dei requisiti minimi. Sono stati previsti requisiti addizionali crescenti in funzione della rilevanza sistemica che si espandono fino al 3.5%.

Dalle considerazioni svolte, appare evidente che il nuovo impianto implica un inasprimento delle regole di Basilea II il cui impatto sull'economia è solo in parte attenuato stabilendo un periodo di transizione molto lungo, che va dal 2013 al 2019.

Basilea III comporterà un impegno rilevante per le banche che per adeguarsi alle nuove regole saranno costrette ad aumentare il loro capitale per coprire il deficit derivante dall'aumento dei requisiti minimi del capitale di base, nonché per l'aumento delle ponderazioni per il rischio per il *trading book* e per le maggiori deduzioni che escludono dal computo del capitale componenti oggi ammesse.

L'aggravarsi della crisi del debito sovrano, a sua volta, ha spinto l'EBA (*European Banking Authority*) a emanare nel dicembre 2011, una raccomandazione formale che impegna le autorità di vigilanza nazionale a richiedere alle banche maggiori di dotarsi di un buffer aggiuntivo di capitale, definito temporaneo, per fronteggiare il rischio di *default* del debito sovrano. Tale *buffer* dovrà essere tale da portare il capitale di base CET1, al 9% delle attività ponderate per il rischio, addirittura maggiore di quanto previsto da Basilea III a regime.

Abbastanza difficile, se non impossibile, per le banche procedere oggi a significativi aumenti di capitale

Con il fine di evitare che le banche fossero strozzate dalla crisi di liquidità, la Banca Europea ha dotato il sistema di una ingente massa di liquidità, a costi contenuti, per acquistare titoli di stato a breve, per calmierare i tassi e migliorare i margini..

Il Fondo Salvastati, la cui funzione sarà quella di acquistare titoli pubblici a lungo termine e mettere un tetto allo *spread*, agisce nello stesso verso della BCE, concentrando l'attenzione sul lungo termine.

Le regole di Basilea III, se osservate nel lungo periodo, avranno un effetto positivo in quanto ridurranno la probabilità di crisi finanziarie e ricadute sulla crescita economica. Non così nel breve termine. Nella fase di transizione, i maggiori requisiti, tenuto conto anche dell'attuale situazione economica, freneranno la crescita del PIL con ricadute sulla occupazione e sui consumi. A livello microeconomico penalizzeranno il ROE delle banche inducendole a innalzare i tassi di interesse

Sarà difficile che i nuovi requisiti di capitale non si traducano in una riduzione dell'offerta del credito all'economia e in un aumento dei tassi attivi per bilanciare il maggior costo del capitale.

Il pericolo incombente è che le banche pressate dai maggiori oneri riducono le attività che hanno margini modesti, i finanziamenti alle piccole e medie imprese, per favorire quelle più redditizie

L'ABI ha proposto l'introduzione di un fattore di scala nella trasposizione di Basilea III nella IV Direttiva del 76,19% nel calcolo del RWA che senza alterare l'impianto originale permette di sterilizzare l'aumento dei requisiti di capitale per i prestiti concessi alle piccole e medie imprese. In questo caso, l'incremento di riserva patrimoniale avrebbe uno sconto del 24% sui requisiti di capitale, da applicarsi al calcolo dei RWA per i prestiti alle piccole e medie imprese, in modo da bilanciare l'innalzamento dei requisiti minimi di capitale.

I confidi risentono delle nuove regole sotto due profili: le restrizioni del credito all'economia che ne riducono l'attività; i maggiori requisiti patrimoniali a cui sono tenuti in quanto intermediari vigilati.

Il target naturale dei confidi è costituito dalle PMI con *rating* medio modesto.

Queste si dimostreranno molto onerose per i confidi in termine di capitale da accantonare.

I più stringenti requisiti di capitale imposti da Basilea III, renderà necessario per i confidi aumentare la propria dotazione di capitale o ridurre le emissioni di garanzie.