

Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito

Le banche e gli anni di Basilea III

53^a Giornata del Credito

Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia

Luigi Federico Signorini

Scuderie di Palazzo Altieri

Roma, 4 novembre 2021

Gentile Presidente, Signore e signori,

1. Le banche nella crisi

Il sistema bancario italiano – come del resto quello di altri paesi – ha retto in complesso bene l’urto della pandemia. Diversamente da quanto accadde durante la crisi del 2008, quando le turbolenze finanziarie si riversarono sull’economia reale, pressoché in tutto il mondo, in larga misura tramite il canale bancario (mettendo tra l’altro in luce il fatto che gli standard prudenziali globali non avevano tenuto il passo con l’evoluzione della finanza), in questo anno e mezzo le banche sono state in grado di non far mancare il proprio sostegno al sistema produttivo, e hanno contribuito a mitigare i gravissimi effetti della crisi.

I timori di un “*credit crunch*”, diffusi all’inizio per l’esperienza della crisi precedente, si sono rivelati infondati. Le banche hanno soddisfatto l’accresciuta domanda di finanziamenti connessa con le maggiori esigenze di liquidità delle imprese, specialmente nei settori più colpiti dagli effetti delle misure di limitazione della mobilità e delle attività produttive. Dall’inizio della pandemia i prestiti alle imprese si sono espansi costantemente fino al marzo di quest’anno, per un importo complessivo di 70 miliardi; successivamente, con la più diffusa ripresa delle attività, si sono fisiologicamente ridotti, di circa 7 miliardi.

Il ruolo anticiclico degli intermediari creditizi è stato favorito dagli interventi dei governi e delle autorità monetarie e di vigilanza. Subito dopo l’inizio della pandemia, l’adozione di misure di supporto al credito generose e incisive – principalmente nella forma di garanzie pubbliche con elevati tassi di copertura sui nuovi prestiti, e di moratorie *ex lege* sui finanziamenti esistenti – ha consentito alle imprese di beneficiare di condizioni favorevoli di accesso al credito, e alle banche di contenere l’assorbimento patrimoniale dei nuovi prestiti. Gli spazi di flessibilità decisi dalle autorità europee e nazionali nell’ambito regolamentare e della supervisione hanno ulteriormente agevolato l’azione delle banche durante la crisi.

Anche l’ampia liquidità degli intermediari, favorita da una politica monetaria eccezionalmente espansiva, ha loro consentito di sostenere l’economia, sia nei mesi più duri, durante l’iniziale fase acuta della pandemia, sia quando la ripresa

si è infine avviata. L'indice di copertura della liquidità (*Liquidity coverage ratio*) e il coefficiente di finanziamento stabile (*Net stable funding ratio*), le due misure introdotte da Basilea 3, erano mediamente, e si sono mantenuti, ben al di sopra dei minimi regolamentari. La raccolta bancaria, costituita per oltre il 60 per cento dai depositi della clientela residente (del resto cresciuti significativamente in seguito alla pandemia) è stata più che sufficiente a finanziare i prestiti; la raccolta sui mercati dei capitali, sebbene limitata nei volumi, ha continuato a caratterizzarsi per tassi di interesse molto contenuti.

Di fronte al drammatico peggioramento della congiuntura, che ha reso all'improvviso più elevati i rischi di insolvenza delle imprese, il sistema bancario, seppure con qualche differenza tra banca e banca, ha tempestivamente accresciuto le rettifiche sui crediti. I profitti del 2020 ne hanno risentito, come era inevitabile. Non ne ha però risentito il patrimonio. La distribuzione dei dividendi è stata molto prudente, anche in seguito alle raccomandazioni emanate in materia dall'ESRB, dall'SSM e dalla Banca d'Italia, e all'azione capillare della Vigilanza. Le garanzie pubbliche sui prestiti hanno contribuito a contenere le attività ponderate per il rischio. Alla fine dello scorso giugno, il rapporto tra il capitale di migliore qualità e le attività ponderate per il rischio (*CET1 ratio*) era in media il 15,2 per cento, un valore superiore di oltre un punto rispetto alla fine del 2019.

Nella prima metà del 2021 i profitti delle banche sono tornati ad accrescersi, sia perché si è ridotto considerevolmente, anche grazie alle consistenti rettifiche dell'anno scorso, il costo del rischio di credito, sia per il buon andamento dei ricavi da negoziazione. Il RoE medio ha raggiunto l'8,9 per cento su base annualizzata. Alcuni miglioramenti sono probabilmente transitori, e perciò la redditività complessiva del 2021 potrebbe essere minore di quella del primo semestre. Il RoE atteso dagli analisti per le principali banche italiane quotate si colloca intorno al 6 per cento, un valore simile a quello del 2019.

Il graduale esaurirsi delle misure di sostegno, moratorie e garanzie, non potrà che fare emergere casi di difficoltà di rimborso; ma è da attendersi che il peggioramento della qualità del credito sia molto meno marcato di quello che si verificò con le crisi precedenti. Le banche hanno potuto ricominciare a distribuire dividendi dopo che le autorità di vigilanza, valutato attentamente il miglioramento della congiuntura, hanno ritirato le restrizioni eccezionali raccomandate in precedenza. Ci attendiamo che in ogni caso le banche preservino un patrimonio adeguato rispetto ai rischi; ed è essenziale che esse continuino ad adottare una politica attenta e prudente di rettifiche su crediti.

2. Le riforme di Basilea

Alla capacità delle banche, italiane e internazionali, di affrontare la crisi del 2020 hanno contribuito le riforme regolamentari promosse negli ultimi anni dal Comitato di Basilea, quelle che vanno sotto il nome collettivo di Basilea III. Queste riforme hanno comportato un significativo rafforzamento del patrimonio e della liquidità delle banche, accrescendo la fiducia del mercato nella loro solidità e nella loro capacità di assorbire grandi *shock* inattesi. Il lavoro non è finito; grazie soprattutto all'intervento massiccio delle banche centrali, la resistenza dei bilanci bancari a gravi turbolenze di mercato non è stata messa alla prova se non in parte; occorrerà completare l'attuazione di Basilea III con le ultime misure rimaste, tra cui ha un ruolo centrale proprio la revisione del trattamento prudenziale del *trading book*.

Le prime analisi condotte dal Comitato, pubblicate di recente, confermano che – anche grazie alle riforme adottate – le banche hanno continuato a svolgere il proprio ruolo di supporto all'economia reale durante le fasi più acute della crisi.

Viene dunque naturale dare ora uno sguardo retrospettivo al cammino percorso nella formazione degli standard prudenziali internazionali. La cosa è particolarmente importante nel momento in cui l'Europa si accinge ad attuare l'ultimo tassello di quelle riforme.

Farlo mi darà anche l'occasione, in chiave più personale, per dar conto di una partecipazione diretta al Comitato di Basilea durata ben 13 anni. Ne entrai a far parte, infatti, nell'estate del 2008, proprio alla vigilia del default di Lehman Brothers; l'ho lasciato nelle ultime settimane.

2.1 Dal primo Concordato a Basilea III

Il Comitato di Basilea era nato nel 1974 per iniziativa dell'allora Gruppo dei Dieci, in occasione – non sorprende – di una crisi: quella di una banca tedesca, Herstatt Bank, che coinvolse intermediari di numerosi paesi e mise a nudo i rischi connessi con un'attività bancaria internazionale condotta in assenza di regole comuni. Sin dall'emanazione del primo Concordato del 1975, il Comitato – costituito da rappresentanti di banche centrali e organismi di vigilanza bancaria – ha dettato a più riprese standard internazionali: dapprima soprattutto con l'obiettivo di gestire i rischi dell'attività bancaria *cross-border*; poi, in misura sempre maggiore, con quello di diffondere le regole considerate migliori e assicurare un minimo di parità regolamentare a livello globale. Le regole di Basilea non hanno valore cogente

all'interno di una giurisdizione finché non vengono recepite nel relativo ordinamento; la loro efficacia si fonda dunque essenzialmente sulla reputazione del Comitato e sulla pressione dei pari e del mercato nei confronti dei legislatori nazionali. Gli accordi che si sono succeduti nel tempo (Basilea I nel 1988; Basilea II nel 2004; Basilea III tra il 2010 e il 2017), sono mutati con lo sviluppo dell'attività bancaria e con la complessità sempre maggiore del mondo finanziario; sono anche diventati sempre più ampi e prescrittivi. Quest'ultimo fatto, probabilmente inevitabile, ha finito col rendere il processo di attuazione degli standard a livello nazionale più complesso e contrastato. Lo stesso effetto ha verosimilmente avuto l'estensione del Comitato, anch'essa inevitabile, alle maggiori economie emergenti: oggi i paesi membri sono una trentina, molto più diversi tra loro del gruppo dei paesi originari.

Il primo accordo, recepito nelle principali giurisdizioni nel 1992, segnò il passaggio dalla cosiddetta vigilanza "strutturale", basata in molti paesi (Italia inclusa) su autorizzazioni e controlli amministrativi, a una vigilanza di tipo "prudenziale". La solidità degli istituti venne da allora in poi perseguita, più che con l'azione diretta e discrezionale dell'autorità, con l'obbligo di rispettare un rapporto minimo tra il capitale detenuto e l'ammontare delle esposizioni ponderate per il rischio. Le esposizioni creditizie furono suddivise in quattro ampie classi, con coefficienti crescenti al crescere della rischiosità teorica della controparte. Si dotavano così le banche di risorse idonee a fronteggiare perdite inattese, disincentivando l'assunzione eccessiva di rischi. In Italia, il passaggio dalla vigilanza strutturale a quella prudenziale fu segnato dal nuovo Testo unico bancario.

Due erano i principali limiti di Basilea I: (i) il fatto di prendere in considerazione solo il rischio di credito; (ii) un sistema di ponderazione troppo grossolano, basato sulla natura giuridica della controparte, ma privo di criteri per approssimarne la rischiosità effettiva a livello individuale. Per superare il primo limite, nel 1996 venne adottato il *Market Risk Amendment*, che introduceva requisiti minimi a fronte dei rischi di mercato, e prevedeva una nuova categoria di strumenti di capitale (il cosiddetto *Tier 3*) per la relativa copertura. Il MRA segnò anche un punto di svolta concettuale: di fronte alla varietà e alla complessità degli strumenti statistico-matematici necessari per la valutazione di questo tipo di rischio, per la prima volta si consentì alle banche di usare i propri modelli interni, purché convalidati dall'autorità di vigilanza, per calcolare i requisiti patrimoniali.

Con Basilea II si cercò di porre rimedio anche al secondo limite, introducendo un sistema di regole – tuttora in vigore – basato su tre pilastri. Il primo prevede, per tre categorie di rischio (di credito, di mercato e operativo), requisiti patrimoniali quantitativi, che le banche possono calcolare facendo riferimento a un approccio

standardizzato oppure a modelli interni. Il secondo, più qualitativo, richiede alle banche di dotarsi di un proprio processo di valutazione di rischi e di controllo dell'adeguatezza patrimoniale, e affida alla Vigilanza il compito di verificarne la correttezza. Il terzo pilastro fa leva sulla disciplina di mercato, con stringenti obblighi di comunicazione al pubblico di dati sul patrimonio, sull'esposizione ai rischi e sui sistemi di gestione e controllo.

Nel definire requisiti più sensibili al rischio, Basilea II perseguiva anche un maggior allineamento di obiettivi tra banche e vigilanza, creando incentivi per affinare le procedure interne di gestione del rischio. Allora non mi occupavo di supervisione; ma a me parve fin dal principio che, di fronte alle innumerevoli, complesse scelte modellistiche che si presentano al management bancario, ciascuna in sé ragionevole e plausibile, questo incentivo rischiasse di passare al secondo posto rispetto all'incentivo, più potente, di risparmiare capitale; con il che si determinava una potenziale distorsione sistematica. Desidero essere chiaro: non è di un'eventuale applicazione infedele delle regole che sto parlando, ma solo di una potenziale distorsione delle scelte di fronte ad alternative tutte tecnicamente giustificabili. La distorsione poteva essere più o meno forte a seconda della maggiore o minore propensione al rischio della banca e, se si vuole, della prudenza del supervisore; il quale comunque poteva dedicare alla validazione dei modelli interni delle banche, spesso estesi e complicati, risorse che, per quanto professionalmente qualificate, erano numericamente assai inferiori a quelle dispiegate dalle banche stesse. Nonostante i presidi previsti, l'eventualità che la considerazione dei rischi fosse inadeguata non doveva dunque essere sottovalutata, specie con riferimento ai modelli più avanzati e spesso opachi, quelli relativi alle attività di trading o a prodotti finanziari complessi.

Non è evidente che le debolezze delle regole di Basilea II abbiano contribuito a causare la crisi finanziaria globale: al suo scoppio quelle regole erano state approvate da poco ed il loro recepimento nelle diverse giurisdizioni era, all'epoca, solo parziale. (Le stesse questioni tuttavia torneranno nella successiva discussione di Basilea III, come vedremo fra poco). In ogni caso, la crisi segnalò in modo chiaro la presenza di lacune negli standard, su aspetti importanti. Tra questi, in primo luogo, la quantità e la qualità dei requisiti di capitale, che si rivelarono insufficienti: ad esempio, durante la crisi divenne chiaro che alcune passività incluse nella definizione regolamentare di capitale – come gli strumenti ibridi – erano in grado di assorbire le perdite solo in caso di dissesto conclamato, e potevano dar luogo a fenomeni di contagio: né l'una né l'altra cosa erano certo utili dal punto di

vista della difesa della stabilità. Il mercato stesso prese subito a fare riferimento a definizioni di capitale più ristrette, incentrate sul solo capitale ordinario.

La seconda lacuna consisteva nello squilibrio nel trattamento prudenziale tra rischi creditizi e finanziari, questi ultimi all'origine della crisi. Mancavano poi requisiti di liquidità; mancavano limiti al rischio di concentrazione.

Gli effetti di quelle lacune erano in qualche caso, come quello italiano, mitigati da prassi ed approcci di vigilanza più severi. Per esempio, al risparmio di capitale ottenuto mediante l'applicazione di modelli interni si posero qui limiti più stringenti che altrove. L'esperienza non ci ha dato motivo di pentirci di quelle scelte; anche se l'analisi delle cause prossime e remote della crisi è complessa e non si può certo fare qui, è un fatto che le scintille che la fecero deflagrare scoccarono là dove il "tocco" delle regole era diventato, alla fine, troppo leggero.

Sulla base dell'esperienza traumatica della crisi, nel 2010 il Comitato pubblicò il primo testo di Basilea III. Gli elementi essenziali di quella prima riforma furono i seguenti: (i) più capitale, con la previsione di buffer aggiuntivi, diversificati in relazione alla rilevanza sistemica della banca, e rivolti anche ai rischi macroprudenziali; (ii) capitale di migliore qualità, cioè costituito da strumenti che fossero effettivamente in grado di assorbire perdite inattese in assenza di default; (iii) nuovi requisiti a fronte di rischi prima trascurati, come il *Credit Valuation Adjustment* per l'operatività in derivati;; (iv) requisiti di liquidità; (v) limiti alla leva finanziaria.

Su questi due ultimi aspetti – liquidità e leva finanziaria – vorrei spendere qualche parola in più.

Il rischio di liquidità è intrinsecamente connaturato all'attività bancaria tanto quanto i rischi legati alla leva, ma era stato trascurato dagli standard internazionali fino alla grande crisi. I presidi introdotti con Basilea III mirano tanto a una maggiore resilienza delle banche nel breve termine (*Liquidity Coverage Ratio, LCR*), quanto a un maggiore equilibrio delle scadenze in un'ottica di medio termine (*Net Stable Funding Ratio, NSFR*). Ci battemmo all'epoca per una maggiore articolazione del requisito NSFR con riferimento alle scadenze superiori all'anno, sull'esempio delle vecchie regole italiane sulla trasformazione delle scadenze, ma non fu possibile raccogliere consensi sufficienti. I due requisiti rappresentarono comunque un passo in avanti decisivo.

Il *Leverage ratio*, in base a cui l'attivo non ponderato è rapportato al capitale, venne introdotto come misura complementare ai requisiti sensibili al rischio. Si

tratta di una misura rozza per definizione, in quanto non calibrata sulla rischiosità dell'attivo, e quindi ci si aspetta che non vincoli l'operatività delle banche nella maggior parte dei casi; la sua funzione è quella di fungere da ultima salvaguardia, ovviamente anche nei confronti di modelli interni troppo aggressivi.

Del problema concettuale di potenziali distorsioni dei modelli interni ho già parlato; della sua rilevanza concreta fanno fede gli esercizi di *benchmarking* che nel corso di questi anni sono stati condotti a più riprese e a più livelli, europeo e internazionale: dai quali esercizi sono emerse differenze notevoli, e difficilmente giustificabili, nei requisiti di capitale ottenuti applicando a un identico portafoglio i modelli interni di banche diverse. (Aggiungo che il problema del governo dei modelli potrebbe aggravarsi in futuro con la diffusione di tecniche di misurazione del rischio di credito basate su intelligenza artificiale e *machine learning*, magari efficaci ai fini dell'operatività concreta, ma spesso ben poco trasparenti nella loro logica interna.)

Basilea III in sostanza riconosce, secondo me ragionevolmente, che nessun modello, per granulare e tecnicamente avanzato che sia, e anche a prescindere da qualunque distorsione, può dare pienamente conto della complessità dei rischi bancari; che qualche forma di *model risk* è dunque fundamentalmente ineliminabile; e che se si accetta l'esistenza di questi limiti alla conoscenza, è meglio affidarsi a più misure, ciascuna imperfetta, che inseguire una perfezione impossibile.

Da qui la necessità di disporre di misure diverse, che si completino tra loro in modo da colmare l'una i limiti dell'altra; da qui la scelta del Comitato di aggiungere alle metriche basate sul rischio il *Leverage ratio* e poi, come vedremo tra un attimo, un *output floor*.

2.2 Il completamento di Basilea III

Con la versione finale di Basilea III, adottata a fine 2017, il processo di revisione post-crisi si è concluso. Si affronta il "rischio da modello"; si rivede il trattamento standardizzato per il rischio di credito; in parallelo, si affinano le regole sulle cartolarizzazioni. Allo stesso tempo si adotta una disciplina completamente nuova, e più severa, per i rischi di mercato e si semplifica quella sui rischi operativi. Rammento di seguito gli elementi principali di questo complesso di interventi.

1. Il completamento di Basilea III esclude l'applicazione di modelli interni a quei portafogli di credito per i quali l'uso di criteri statistici è reso problematico da un numero insufficiente di osservazioni, serie troppo corte o distribuzioni mal determinabili; fissa valori minimi (*input floors*) dei parametri chiave;

introduce un *output floor*, cioè un limite al risparmio patrimoniale che le banche possono conseguire con l'uso dei modelli interni rispetto ai requisiti basati sul metodo standardizzato. (In questa discussione, aggiungo per inciso, avremmo preferito una calibrazione più rigorosa del *floor*, sulla scorta dell'esperienza della supervisione italiana, che aveva tradizionalmente scoraggiato modellizzazioni particolarmente aggressive nella prassi del sistema bancario nazionale).

2. Si accrescono la robustezza del metodo standardizzato per il rischio di credito e la sua sensibilità al rischio, in modo da farne, da un lato, un'alternativa ai modelli interni sufficientemente sensibile al rischio; dall'altro, un parametro credibile per la calibrazione dell'*output floor*.
3. Si rafforzano i requisiti associati alle operazioni di cartolarizzazione meno trasparenti, incentivando quelle semplici, trasparenti e comparabili.
4. Per quanto riguarda il rischio di mercato, si completa un percorso iniziato immediatamente dopo la crisi finanziaria con interventi regolamentari provvisori ("Basilea 2.5"), e si introduce una revisione radicale ("*fundamental*") delle regole. Per definire quest'ultima ci sono voluti dieci anni. Può sembrare un tempo troppo lungo, e forse lo è; ma qui la discussione è stata particolarmente difficile e sul piano tecnico e su quello negoziale. È stata difficile, cioè, sia perché l'attività delle banche in questo settore è complessa, opaca e spesso idiosincratICA, anche grazie ai progressi sempre più spinti (e non tutti benefici) dell'ingegneria finanziaria; sia perché, diciamo, si sono scontrate esperienze, esigenze e priorità nazionali diverse. A differenza del rischio di credito (dove le novità sono rilevanti, ma si innestano su un quadro immutato nella sua logica di fondo), per i rischi di mercato l'approccio è radicalmente nuovo. Questo rende difficile dare fin da ora un giudizio compiuto sulla sua efficacia; ma i criteri ispiratori delle nuove regole, vale a dire (i) limiti più stringenti all'uso dei modelli interni e (ii) maggiore sensibilità al rischio, ci paiono senz'altro condivisibili.
5. Anche il trattamento prudenziale del rischio operativo, infine, è stato sottoposto a una profonda revisione. Il nuovo approccio semplifica le regole prudenziali prevedendo un unico metodo, standardizzato, che lega il livello dei requisiti di capitale alla dimensione operativa e alla storia pregressa delle perdite da rischio operativo della singola banca. Viene, giustamente, eliminata la possibilità di impiegare modelli interni, che l'esperienza ha dimostrato poco robusti. Occorre però riconoscere che affidare ai soli requisiti di capitale la copertura dei

rischi operativi rimane una scelta poco soddisfacente. L'esposizione a questo tipo di rischi dipende molto dall'organizzazione dei processi e dalla cultura aziendale, e non vi è modello che permetta di trasformare agevolmente questi fatti in requisiti quantitativi. Non vi è dunque alternativa a perseguire, con gli strumenti della vigilanza, il rafforzamento della capacità degli intermediari di controllare e di gestire i relativi rischi. Dato il progresso della tecnologia e il ricorso sempre maggiore all'outsourcing, questi rischi sono destinati ad aumentare; si sta riflettendo, a tutti i livelli, su come fronteggiarli; dubito che un inasprimento dei requisiti di capitale sia la risposta più efficiente.

2.3 Le modifiche nel modus operandi del Comitato

Nel tempo sono cambiate anche le modalità operative del Comitato e le forme della sua interazione con il mercato. Come ho detto, si è deciso di allargarne la base partecipativa per includervi le grandi economie emergenti. È stata rafforzata la trasparenza della sua attività: nello sviluppare le regole di Basilea III, sono state offerte al mercato numerose occasioni per formulare osservazioni; sono stati pubblicati documenti di consultazione e studi di impatto. I cosiddetti *Quantitative Impact Studies* sono in effetti divenuti, sia per le banche sia per i supervisori, strumenti preziosi per misurare gli effetti voluti o meno delle norme prudenziali proposte.

Accanto alla definizione degli standard, una parte rilevante del lavoro del Comitato riguarda oggi la verifica della loro applicazione, paese per paese. Quest'attività permette di diffondere le migliori prassi e contribuisce a una maggiore parità competitiva tra ordinamenti e tra banche, limitando i margini di elusione regolamentare e le possibilità di impiegare, come accaduto in passato, la leva regolamentare per attrarre business e difendere i campioni nazionali. Non manca però qualche controindicazione. Le modalità con cui l'attività di monitoraggio viene condotta, e in particolare il fatto che esso preveda l'attribuzione (a giurisdizioni sovrane!) di un giudizio complessivo finale, può generare l'errata impressione che il Comitato, che non è altro che un produttore di standard tecnici e conta su adesioni volontarie, voglia imporre *de facto* le proprie scelte, arrogandosi un ruolo di legislatore globale per le materie bancarie senza averne il mandato. Abbiamo a più riprese avanzato la proposta, finora inascoltata, di limitare la valutazione ai soli aspetti tecnici individualmente considerati, basandola su evidenze oggettive e quantitative. Si accrescerebbe così l'utilità concreta delle verifiche, rendendo più chiara a tutti (pubblico, organi politici, mezzi di informazione) la natura tecnica e imparziale dei giudizi, e togliendo spazio indebito a considerazioni e reazioni estranee alla stretta materia prudenziale.

3. Completare Basilea III in Europa

Qualche giorno fa la Commissione europea ha pubblicato la propria proposta (nota in gergo come “pacchetto CRR3-CRD6”) che dà formalmente avvio al processo di recepimento della versione finale dell’Accordo.

In generale, la proposta traspone nella normativa europea i nuovi standard, pur mantenendo alcune specificità. Viene introdotto, come previsto, l’*output floor*; al tempo stesso vengono mantenute le principali deviazioni esistenti rispetto agli standard di Basilea, tra cui il trattamento preferenziale delle esposizioni verso le piccole e medie imprese e del finanziamento di opere infrastrutturali.

Per guardarsi dagli effetti indesiderati di decisioni unilaterali sulla posizione competitiva delle banche europee, la proposta della Commissione prevede espressamente per alcune aree (ad esempio, i rischi di mercato e di controparte) la possibilità di rivedere le regole europee nei prossimi anni anche alla luce dell’effettivo grado di convergenza a livello globale. Per altre (rischi operativi), si propongono scelte che tengono conto anche della posizione che presumibilmente adotteranno le altre principali giurisdizioni.

In tema di “aggiustamenti” rispetto allo standard di Basilea III, la proposta della Commissione, tuttavia, va oltre. Per esempio, essa contiene un meccanismo che consentirebbe alle banche che adottano i modelli interni per il rischio di credito di alleviare temporaneamente l’impatto dell’*output floor*. Si propone inoltre di rinviare di altri due anni la scadenza per l’applicazione delle nuove regole, già posticipata dal Comitato in seguito agli effetti della pandemia. Alcuni meccanismi aggiuntivi di gradualità si protrarrebbero fino al 2032, 24 anni dopo Lehman.

Il negoziato che porterà alle norme europee definitive si avvia ora. Richiamo l’auspicio, avanzato in settembre in una lettera firmata dalla grande maggioranza dei governatori e dei responsabili della supervisione dei paesi membri dell’Unione europea: e cioè che vengano mantenuti per quanto possibile spirito e lettera degli accordi: “*The EU should stick to the Basel Agreement*”, come recita il titolo del messaggio. Salvo, magari, clausole di salvaguardia in caso di plateale inadempienza altrui; caso però, quest’ultimo, da verificare con criteri ragionevoli, perché nemmeno l’Unione Europea applicherà gli standard al 100 per cento.

Mi auguro che la discussione dei prossimi mesi non rappresenti l’occasione per riaprire il dibattito sul trattamento prudenziale dei singoli rischi. La crisi della pandemia ha confermato quello che già la grande crisi finanziaria ci aveva insegnato,

cioè quanto è importante avere un sistema finanziario robusto, adeguatamente capitalizzato e pienamente consapevole della complessità dei rischi.

* * *

Gentile Presidente, signore e signori

Consentitemi di dire che i 13 anni che ho passato nel Comitato di Basilea, e che hanno coinciso con la lunga gestazione e poi il venire alla luce di Basilea III, sono stati per me un'esperienza professionalmente ardua, ma al tempo stesso estremamente coinvolgente.

Che il sistema di standard precedente avesse gravi lacune credo fosse, e sia, evidente a tutti. Individuare accuratamente queste lacune e trovare i rimedi più appropriati non è stato facile: non ci sono in questo campo scienze esatte. Pur con l'ausilio dei validissimi contributi tecnici forniti dagli specialisti per ogni rischio singolarmente considerato, resta il fatto che quando si deve fare la sintesi complessiva – che non è mai la semplice somma delle analisi individuali: neppure in senso formale, perché nessun rischio è indipendente dagli altri – non si può che contare sull'esperienza, sulla discussione ragionata, sul confronto aperto con l'industria e con il mercato, su test e contro-test reali o ipotetici.

La difficoltà è stata accresciuta dalla presenza nel Comitato di giurisdizioni con priorità e sistemi bancari molto diversi, con diverse tradizioni di supervisione, diverso grado di apertura all'interno e all'estero. A me ha giovato la vecchia tradizione della vigilanza italiana, dalla quale ho ricavato uno scetticismo per le soluzioni troppo meccaniche, una fiducia razionalmente limitata nella capacità del mercato finanziario di autocorreggersi, l'ostinazione nel considerare tutti i rischi, la prudenza che consiglia di non affidarsi a un'unica metodologia, per quanto elegante e intellettualmente attraente, ma di usare più strumenti imperfetti in modo complementare. Nelle discussioni sull'*output floor*, sui requisiti di liquidità, sulla qualità del capitale *core*, per esempio, l'esperienza italiana è stata preziosa, e credo di poter dire che essa ha contribuito in una qualche misura, piccola o grande, al risultato collettivo.

Le discussioni sono state spesso dure, i compromessi raggiunti a volte dopo trattative defatiganti. L'interazione con l'industria, insostituibile se si vogliono costruire regole realistiche e robuste, ha dovuto però scontrarsi a volte anche con resistenze interessate e timori esagerati. Il risultato non potrà essere definito ideale; ho dato un paio di esempi di casi per cui avremmo voluto soluzioni più incisive; ma ha rappresentato a mio avviso un passo avanti fondamentale. Nulla è definitivo,

la storia ce lo insegna; chi verrà dopo di noi dovrà sicuramente cimentarsi con problemi nuovi ed escogitare soluzioni che noi non abbiamo saputo cercare o trovare. E tuttavia, che nel 2020 il sistema bancario sia stato, come in questi mesi si è ripetuto all'infinito, "parte della soluzione e non parte del problema", suggerisce che qualcosa di buono si sia fatto.

Un'ultima parola sul sistema bancario italiano. A Basilea non abbiamo mai dimenticato le sue peculiarità. Non per fare gli avvocati delle banche italiane, che è mestiere di altri; ma perché si tenesse conto, in modo equilibrato e bilanciato, delle concrete caratteristiche del rischio, anche quando queste erano così specifiche (il caso delle DTA è un esempio) da rendere a volte difficile a noi spiegarle e ad altri recepirle. Qualcosa, non tutto quello che avremmo voluto, si è ottenuto. Ma il messaggio più importante è un altro. Anche le banche italiane qualche volta si lamentano dei requisiti aggiuntivi che Basilea III ha comportato e comporta. Basilea III, però, ha raddrizzato due storture che andavano a loro relativo, netto svantaggio: lo squilibrio tra i requisiti a fronte del rischio di credito e a quelli legati al trading; e l'eccessiva tolleranza di modelli aggressivi.

Anche per questo concludo dicendo: credo che sia nell'interesse comune che si proceda, mi auguro anche su scala globale, a una trasposizione delle regole di Basilea il più possibile tempestiva e fedele.

