

BANKING SUPERVISION FOR DUMMIES

BASEL 1 - 2 - 3 - 4

Giuliano Iannotta

Images: James Gallagher

THE FRAGILE NATURE OF BANKS

In tutto il mondo le banche sono soggette a specifiche norme di vigilanza prudenziale e al controllo da parte della banca centrale o di altre autorità. Perché? Non sono le banche delle imprese come tutte le altre? Gli economisti giustificano la regolamentazione bancaria con due motivazioni: i) l'intrinseca fragilità delle banche a livello individuale; ii) le avverse conseguenze del fallimento di una banca a livello sistemico.

Fragilità individuale – L'attività bancaria, nella sua essenza, consiste nella raccolta del risparmio e nell'esercizio del credito. La banca compra danaro, attraverso i depositi, ma anche emettendo obbligazioni e ottenendo prestiti da altre banche. Il tasso di interesse che paga sulla raccolta è il prezzo della transazione. Il danaro "acquistato" è poi rivenduto concedendo prestiti ad un tasso di interesse chiaramente maggiorato. Oltre che comprare e vendere il danaro, la banca lo trasforma. In genere, quando versiamo danaro in un deposito bancario, lo riteniamo al sicuro e, se necessario, possiamo prelevarlo senza alcun preavviso. Eppure la banca impiega quello stesso danaro per concedere prestiti con varie scadenze (anche lunghissime) ad imprese ed individui più o meno affidabili. Il danaro subisce quindi una trasformazione, operata dalla banca, in termini di rischio e di scadenza. Tutto questo spiega l'esistenza delle banche, ma anche la loro intrinseca fragilità. Ricapitolando, le banche finanziano attivi illiquidi ed opachi (i prestiti) con depositi liquidi. Se i depositanti nutrissero dubbi sulla qualità dei prestiti concessi dalle banche, la prima cosa che farebbero sarebbe "correre agli sportelli" a ritirare il proprio danaro. Così facendo però accelererebbero la crisi, perché, per definizione, le banche non possono fare fronte ad una generalizzata richiesta di rimborso (il danaro è infatti impiegato in prestiti con scadenze anche molto lunghe). A tutto questo si aggiunga che gli attivi bancari tendono ad essere opachi: se infatti i

“L'idea che la crisi di una banca possa propagarsi ad altre banche non è quindi del tutto peregrina.”

prestiti fossero trasparenti e facili da valutare non ci sarebbe bisogno delle banche. Questo implica che se sorgono dubbi sulla solidità di una banca, il depositante, non potendo verificarne la fondatezza, potrebbe farsi prendere dal panico e correre agli sportelli anche se la banca è di fatto solidissima. In sostanza, una banca perfettamente sana potrebbe fallire senza motivo razionale.

Fragilità sistemica – Tutte le imprese possono fallire, ma non per questo sono soggette ad una specifica regolamentazione. Il punto, come si è visto, è che anche una banca sana può fallire e questo può essere fonte di panico. Se i depositanti di una banca percepiscono, per un qualche motivo più o meno fondato, che il loro danaro non è al sicuro, i depositanti di altre banche potrebbero pensare lo stesso. Insomma, il panico è contagioso e, in questo caso, non è del tutto irrazionale. Infatti, le banche intrattengono rapporti di debito/credito tra di loro; cioè si prestano danaro. L'idea che la crisi di una banca possa propagarsi ad altre banche non è quindi del tutto peregrina. Se aggiungiamo che il panico dei depositanti può colpire anche banche perfettamente sane, è chiaro che l'intrinseca fragilità delle banche a livello individuale diventa, per via del rischio di contagio, sistemica. Il fallimento dell'intero sistema bancario avrebbe conseguenze disastrose. Le imprese non potrebbero più fare ricorso al credito. Il sistema dei pagamenti, che funziona grazie ai depositi bancari, scomparirebbe. Insomma, l'equivalente economico di un bombardamento nucleare. Non si sopravvive: si può solo, col tempo,

Daily Report of Income

DAY Wednesday WEATHER Sunny--Warm DATE June 15, 19__

Department	Sales today	To date this month	Same day last year	To date this month last year
Rooms	\$ 560.00	\$ 7,935.00	536.00	\$ 7,640.00
Food	320.30	4,365.20	318.40	4,210.00
Beverage	185.50	2,565.60	192.60	2,832.40
Telephone	23.20	342.60	10.10	302.40
Other			25.30	432.80
Total Sales	\$1,089.00	\$15,240.40	\$1,482.40	\$15,427.80

ROOMS		This month to date last year
	Today	
Number of rooms available	60	642
Number of rooms occupied	40	520
Number of guests	47	672
Average rate per occupied room	\$14.00	\$14.69
Average rate per guest	\$11.92	\$11.37
Percent of occupancy	67%	62%

Today's receipts:

Cash sales	\$ 235.10	\$3,672.50
Accounts receivable	1,321.00	1,551.60
Other		5,174.11
Less advances	(4.50)	(840.00)
Net receipts	\$1,551.60	\$3,334.11

FOOD INCOME		
Meal	Number of covers	Total income
Breakfast	43	\$ 598.00
Lunch	34	\$ 476.00
Dinner	40	\$ 560.00
Total	117	\$ 1,634.00

pensare di ricostruire. E' proprio per scongiurare questi effetti devastanti che i governi intervengono per salvare le banche in crisi. Allo stesso tempo però si rende necessaria una regolamentazione che prevenga la crisi delle banche.

THE CONTAINMENT OF IRRESPONSIBLE GREED

La fragilità delle banche e le disastrose conseguenze di un loro fallimento impongono quindi uno specifico intervento regolamentare. Ma come scongiurare il fallimento di una banca? Storicamente sono state adottate diverse soluzioni, tutte fondate sul principio generale che se una banca rischia poco, la probabilità che fallisca è bassa.

Responsabilità estesa - Un primo tentativo di limitare il rischio delle banche avvenuto attraverso la deroga ad un principio fondamentale del capitalismo moderno: la responsabilità limitata. Un sistema di questo tipo incentiva a prendere rischi: se le cose vanno bene si possono realizzare guadagni senza limite, ma se vanno male si perde al massimo ciò che si è investito. La responsabilità limitata incentiva a correre i rischi e il rischio è l'essenza del capitalismo. Se però si parla di banche, la storia cambia. Troppo rischio fa male, alla singola banca, al sistema bancario e, potenzialmente, all'intera economia. Negli Stati Uniti tra il 1863 e il 1933 vigeva il principio della responsabilità doppia per gli azionisti delle banche. Alcuni Stati introdussero norme anche più severe: in California ad esempio la responsabilità era addirittura illimitata. Sembra che il sistema funzionasse: l'estensione di responsabilità induceva gli azionisti a limitare i rischi. Eppure questo tipo di normativa è stato abbandonato. Il motivo è semplice. La responsabilità estesa paralizza (o comunque rende molto difficili) gli scambi di azioni. Con la responsabilità limitata

il valore delle azioni dipende dalla capacità di generare ricchezza dell'impresa che le ha emesse. Con la responsabilità estesa conta anche l'affidabilità dei suoi azionisti, col che si arriva all'assurdo che le stesse azioni potrebbero avere, nello stesso momento, un valore diverso. Si immagini il caso di un'impresa che ha due soci, A e B. A è finanziariamente solido, mentre B non possiede nulla (ad eccezione del capitale che investito nell'impresa). In questo caso, non esiste un unico prezzo per le azioni dell'impresa. Se infatti volessimo acquistare le azioni di B (il nullatenente) saremmo disposti a pagare un prezzo maggiore rispetto a quello che pagheremmo per acquistare le azioni di A (il ricco). Se le cose andassero male infatti, i creditori dell'impresa potrebbero rivalersi sul nostro patrimonio personale. Acquistando da A diventeremmo soci di B, che non possiede nulla, e quindi i creditori busserebbero solo alla nostra porta. Se invece acquistassimo da B, A sarebbe il nostro socio e ci farebbe dormire sonni più tranquilli. Se però A decidesse un giorno di vendere, il valore delle nostre azioni dipenderebbe dalla solidità patrimoniale del nuovo acquirente. Gli scambi sarebbero impossibili, perché non vi sarebbe un prezzo unico. In un regime di responsabilità limitata in un dato momento vi è invece un solo prezzo, che non dipende in alcun modo dalla salute finanziaria degli azionisti, e che oscilla nel tempo solo in funzione dalla mutata capacità dell'impresa di generare ricchezza. Insomma, se non ci fosse la responsabilità limitata non ci sarebbero i mercati finanziari.

Separazione delle funzioni - Un modo per evitare il potenziale collasso del sistema bancario è quello di separare, per legge, le due funzioni svolte dalle banche (raccolta del risparmio ed esercizio del credito). Vi sarebbero dunque due tipi di banca. Un primo tipo sarebbe dedicato alla raccolta del risparmio attraverso i depositi, i quali però potrebbero essere impiegati solo in attività molto liquide e a breve scadenza (ad esempio i titoli di Stato). Un secondo tipo di banca sarebbe invece dedicato al solo esercizio del credito. Tale banca si finanzierebbe attraverso forme di raccolta stabile (ad esempio l'emissione di obbligazioni) e quindi non vi sarebbe il rischio di panico dei depositanti e la conseguente corsa agli sportelli. Entrambi i tipi di banca, in sostanza, non trasformerebbero rischi e scadenze, o la trasformazione sarebbe molto limitata. In passato, tale bipartizione è stata in effetti imposta in alcuni Paesi (tra cui l'Italia con la legge bancaria del 1936). La separazione delle due funzioni porta però ad alcune inefficienze e comunque il rischio che una banca possa fallire non è affatto scongiurato. Nel complesso insomma, sembra che i benefici (maggiore stabilità della banca e quindi del sistema) non siano superiori ai costi (minore efficienza nell'attività bancaria).

Requisiti di capitale - Questa soluzione è oggi adottata in quasi tutti i Paesi del mondo e nasce da un accordo stipulato a Basilea - presso la Banca dei Regolamenti Internazionali - tra le autorità di vigilanza delle principali economie e di molti stati. L'idea di una regolamentazione comune nasce dalla necessità di evitare norme nazionali diverse tra loro, in presenza di banche con attività sempre più internazionali. Il primo accordo di Basilea è del 1988 e da allora ha subito due importanti modifiche, nel 2004 e nel 2010; tanto che si parla di Basilea 1, 2 e 3 per indicare i tre diversi accordi. Il principio fondante dei tre accordi di Basilea è, nonostante i diversi cambiamenti intervenuti, sempre lo stesso: le banche devono mantenere un rapporto minimo tra capitale proprio (al numeratore) e attivi ponderati per il rischio (al denominatore). La logica di questa norma è la seguente. La banca finanzia i crediti (al suo attivo) ricorrendo al denaro dei depositanti (al passivo). La manifestazione di una perdita

all'attivo (ad esempio l'insolvenza di un creditore) finisce quindi per ripercuotersi sui depositanti, da cui il panico, la corsa agli sportelli e le altre disastrose conseguenze a livello sistemico. Se però la banca finanziasse parte delle sue attività ricorrendo al proprio capitale allora sarebbe questo a subire le prime perdite. Perché funzioni, la regola deve imporre alle banche di mantenere tanto più capitale proprio quanto maggiore è il rischio dell'attivo finanziato. Ecco perché al denominatore del rapporto gli attivi sono ponderati per il rischio. Un esempio può aiutare a chiarire. Si considerino due banche, A e B: entrambe hanno erogato crediti per €100. La banca A ha prestato soldi ad imprese affidabilissime, il cui rischio di insolvenza è praticamente nullo. La banca B ha invece erogato crediti ad imprese meno affidabili. Da qui l'idea di ponderare l'attivo per il rischio. Si immagini che il requisito minimo di capitale debba valere sull'attivo ponderato per il rischio; poniamo che l'autorità di vigilanza assegni all'attivo della banca A una ponderazione del 50% in funzione del minore rischio dei crediti erogati. In altri termini, a fini di vigilanza i €100 di attivo della banca A valgono solo €50 (il 50% appunto), proprio perché sono meno rischiosi. Gli attivi della banca B sono invece ponderati al 100%. In questo caso il requisito di capitale della banca A è pari €4 (ossia l'8% di €50) mentre quello della banca B è pari a €8 (l'8% di €100). La banca A è cioè autorizzata (giustamente) a tenere meno capitale rispetto a B, o, in prospettiva diversa, ad utilizzare di più il danaro dei depositanti. Questo è il meccanismo degli accordi di Basilea.

BASEL 1, 2, 3 AND...4

Basel 1 - La centralità del rapporto tra capitale proprio e attivo ponderato per il rischio implica che sia il numeratore che il denominatore siano definiti con attenzione. E' su queste definizioni che sono intervenute nel tempo le diverse modifiche. Per cominciare, il rischio degli attivi bancari non è così semplice da misurare. Ad esempio, è vero che in media le imprese sono più rischiose degli stati. Tuttavia il grado di rischio di un'impresa può essere molto diverso da quello di un'altra. Il primo accordo di Basilea assegnava un peso minore ai crediti erogati agli stati (in quanto meno rischiosi delle imprese), ma i crediti verso le imprese avevano tutti la stessa ponderazione, indipendentemente dal loro rischio effettivo. La principale innovazione di Basilea 2 ha riguardato questo aspetto. Rispetto al primo accordo, Basilea 2 ha introdotto misure di rischio più "granulari" (ossia articolate in più classi) e ha concesso alle banche la possibilità di utilizzare le proprie misure di rischio interne (in fin dei conti sono le banche quelle che conoscono meglio i propri debitori).

Basel 2 - Con questo accordo si introducono anche altre due importanti novità: i) la supervisione e ii) la disciplina di mercato. La logica della supervisione nasce dalla constatazione che l'attività bancaria è diventata nel tempo molto più complessa e una sola regola potrebbe non andare bene per tutte le banche. Quindi, fermo restando il principio del requisito di capitalizzazione minima, le autorità nazionali sono autorizzate, se necessario, ad imporre sulla singola banca norme più stringenti, in funzione delle caratteristiche della specifica istituzione. Col principio della disciplina di mercato le autorità invece invocano l'aiuto dei mercati finanziari nell'attività di vigilanza sulle banche. Le banche sono diventate talmente grandi, complesse ed internazionali che non esiste un unico soggetto davvero in grado di vigilarle. Ecco quindi l'idea di ricorrere al mercato: se una banca emette delle obbligazioni, chi le compra avrà l'incentivo ad informarsi sullo

“Oggi esistono gruppi bancari con patrimoni grandi come quello di uno stato, con attività sparse in tutto il mondo.”

suo stato di salute e a monitorarlo nel tempo. Ovviamente, perché la cosa funzioni, gli investitori non devono sentirsi protetti da eventuali interventi pubblici in caso di crisi, altrimenti non avranno nessun incentivo a disciplinarle. L'accordo di Basilea 2 è stato introdotto in un periodo di crescita economica in cui l'idea di una crisi bancaria era molto lontana: le dichiarazioni politiche di "non - intervento" sembravano credibili, non tanto perché ci si fidasse dei politici, ma perché non vi era motivo di pensare ad una crisi bancaria. Con l'introduzione delle nuove regole di Basilea 2 poi, il sistema bancario globale sarebbe stato comunque più solido, con o senza la disciplina di mercato. E invece, a metà 2007, prima ancora che le banche del pianeta si fossero abituate alle nuove regole, la più profonda crisi finanziaria dai tempi della Grande Depressione colpisce il sistema finanziario statunitense propagandosi ad incredibile velocità al resto del mondo. Di colpo, le nuove regole, sulle quali tanto si era discusso e che tutti avevano approvato, diventano vecchie e per certi aspetti sbagliate (pur non essendo ancora del tutto in vigore!). La crisi del 2007-09 ha aperto gli occhi alle autorità di vigilanza. Il sistema di regole che sembrava funzionare così bene, al primo vero banco di prova è crollato. Paradigmi che prima della crisi erano intoccabili, successivamente valgono meno di nulla, e se qualcuno li cita viene sbeffeggiato. Un esempio su tutti: l'autodisciplina di mercato. Chi però, durante i mesi più turbolenti della crisi, quando i governi di mezzo mondo (compresa il super-liberista governo statunitense) intervenivano per salvare le banche dal baratro, avrebbe osato parlare di "non interventismo"? Innanzitutto, vista la situazione, il mercato non ha disciplinato proprio un bel niente. In secondo luogo, in assenza di interventi governativi, il rischio è che un mercato non ci sia più. I politici sono dovuti intervenire e quando non lo hanno fatto (come nel caso della banca Lehman Brothers) il tonfo ha avuto ripercussioni globali. E' venuto il tempo della concretezza, del rigore, della prudenza.

Basel 3 - Il contributo principale - sebbene non unico - di Basilea 3 riguarda la definizione di capitale. Apparentemente il capitale di una banca dovrebbe essere una grandezza trasparente e facile da misurare. In effetti, questo non è necessariamente vero, per almeno due ragioni. Primo, esistono diverse forme di capitale. La funzione del capitale dovrebbe essere quella di assorbire le perdite di una banca, prima che queste colpiscano i depositanti. Il capitale proprio dovrebbe quindi essere la migliore protezione, in quanto è il primo ad essere colpito dalla perdite. Esistono peraltro altre forme di capitale, per così dire "secondario", previste da Basilea 2. Un'obbligazione, per esempio, assorbe le perdite prima che i depositanti siano coinvolti. Ovviamente il peso relativo del capitale proprio rispetto ad altre forme di capitale incide sulla complessiva solidità di una banca. Secondo, la qualità dello stesso capitale proprio può variare, a seconda di quello che si decide di includervi. Talvolta, i principi contabili consentono di considerare capitale ciò che tale, a conti fatti, non è. Si consideri per esempio una banca che ha acquistato un immobile

diverso tempo fa per €20 e questo è il valore iscritto in bilancio. Oggi è noto che il valore di quello stesso immobile è molto maggiore e pari a €60. La banca è in effetti più ricca di quello che dice il suo bilancio e giustamente può rivalutare l'immobile, iscrivendolo a €60. Il capitale della banca dovrebbe essere cioè maggiore di €40 (la differenza tra €60 e €20). Tuttavia, siamo proprio sicuri che l'immobile valga oggi €60? Insomma, quel €40 è davvero nuovo capitale? Le parole chiave di Basilea 3 sono "qualità" e "quantità". Qualità, in quanto è affermata la centralità del capitale proprio rispetto ad altre forme di capitale secondario; le nuove regole impongono inoltre una serie di deduzioni perché lo stesso capitale proprio abbia valore a fini regolamentari (la rivalutazione dell'immobile, per esempio, non conta). Quantità, perché il requisito minimo di capitale è innalzato dall'8% al 10,5% (e forse di più per le grandi banche). Basilea 3 introduce anche la possibilità di utilizzare nuove forme di capitale, ad esempio il cosiddetto capitale contingente. Per esempio, una forma di capitale contingente può essere costituita da un'obbligazione che automaticamente si converte in capitale proprio. Tuttavia, benché previsto da Basilea 3, l'utilizzo del capitale contingente non è ancora stato regolamentato nel dettaglio.

Basel 4 - Come molte leggi, anche quelle che riguardano le banche finiscono per essere promulgate avendo in mente il presente, tutt'al più l'immediato passato, di rado il futuro. Ed è un fatto che la regolamentazione bancaria non abbia prevenuto la recente crisi. Ma come sarebbero andate le cose senza quelle regole? Forse molte peggio. Dopo la crisi del '29 le autorità americane adottarono una politica monetaria restrittiva, temendo un aumento dell'inflazione. Questo peggiorò la crisi, che ricordiamo come la peggiore di quel secolo. Nella recente crisi finanziaria le banche centrali di tutto il mondo hanno dimostrato di aver imparato la lezione: si sono coordinate per adottare una politica monetaria espansiva, iniettando liquidità e stabilizzando il sistema. Ma il progresso nella regolamentazione finanziaria non si ferma. Dove potrebbe andare? Oggi esistono gruppi bancari con patrimoni grandi come quello di uno stato, con attività sparse in tutto il mondo. E' davvero credibile che le autorità nazionali possano vigilare giganti simili? E in caso di crisi, quale governo potrà intervenire nel loro salvataggio? Le grandi banche hanno superato i confini nazionali, o forse non li hanno mai avuti. Così potrebbe essere per le autorità di vigilanza: riunite sotto un'unica entità, senza nazionalità e con diffusione globale, come i loro vigilati. Oggi l'ipotesi di un'autorità finanziaria globale non sembra possibile, ma potrebbe essere l'argomento di Basel 4!

