

Fondazione Rosselli
XVIII Rapporto sul sistema finanziario italiano

Le banche italiane nella prospettiva della supervisione unica europea

Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco

Roma, 7 ottobre 2013

Sei anni di crisi finanziaria, prima globale e poi dei debiti sovrani nell'area dell'euro, e due recessioni hanno colpito duramente l'economia dell'area e quella italiana. Nel 2012, rispetto a cinque anni prima, il prodotto era ancora inferiore dell'1,3 per cento nell'area; di quasi il 7 per cento in Italia, dove la recessione è stata più prolungata e intensa che nella maggior parte degli altri paesi membri. Nella prima metà del 2013 il nostro prodotto ha continuato a diminuire, anche se a ritmi più contenuti, grazie soprattutto allo stimolo fornito dalle esportazioni. Gli indicatori più recenti sono coerenti con una prospettiva di graduale ripresa, ma l'incertezza resta elevata. Vanno fugati i residui dubbi sulla capacità di proseguire nel processo di riforma faticosamente avviato nel corso degli ultimi due anni, di tornare su un sentiero stabile di crescita, di garantire l'equilibrio dei conti pubblici.

L'ampliamento dei differenziali tra i rendimenti dei titoli di Stato dell'area dell'euro, la manifestazione più evidente della crisi dei debiti sovrani, riflette due componenti, una "nazionale" e una "europea", connesse rispettivamente con le debolezze delle singole economie e finanze pubbliche (il "rischio di sostenibilità") e con l'incompletezza del disegno istituzionale dell'area e i conseguenti timori di rottura dell'unione monetaria (il cosiddetto "rischio di ridenominazione").

Le tensioni sono state contrastate con una strategia articolata su questi due fronti. Da un lato, i paesi in difficoltà si sono impegnati ad attuare politiche di bilancio prudenti e riforme strutturali a sostegno della competitività. Dall'altro, è stato avviato un articolato processo di riforma della governance economica dell'Unione che, seppure delineato in condizioni di emergenza e con un processo non sempre lineare e deciso, ha comunque raggiunto importanti risultati: il rafforzamento delle regole di bilancio, soprattutto nella parte preventiva, e l'estensione della sorveglianza multilaterale agli squilibri macroeconomici hanno accompagnato l'istituzione di meccanismi per la gestione delle crisi sovrane, ponendo le basi per avviare l'Unione bancaria, per tornare a discutere di quella di bilancio, per potere, in prospettiva, progettare un'unione politica.

Le misure eccezionali adottate dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) hanno evitato che questa strategia, necessariamente sviluppata su tempi lunghi, potesse essere compromessa dai malfunzionamenti e dalle distorsioni che nel frattempo hanno continuato a caratterizzare i mercati finanziari e del credito, ostacolando la corretta trasmissione della politica monetaria. Sono stati decisivi soprattutto le operazioni di rifinanziamento a tre anni decise alla fine del 2011 e l'annuncio di nuove modalità di

intervento sul mercato secondario dei titoli di Stato (le *Outright Monetary Transactions*) nell'estate del 2012.

Grazie all'insieme delle misure, nazionali ed europee, le condizioni finanziarie nell'area dell'euro sono oggi molto meno tese rispetto alla fine del 2011, quando il differenziale di rendimento tra i BTP a dieci anni e i corrispondenti titoli tedeschi aveva raggiunto i 550 punti base, o anche rispetto all'estate dello scorso anno, quando quello stesso differenziale, in precedenza ridimensionatosi, si era riportato in prossimità di quei picchi. Il ritorno a una piena normalità è tuttavia ancora lontano; la segmentazione dei mercati finanziari dell'area lungo linee nazionali, seppure attenuatasi, rimane marcata. Per ripristinare in modo durevole la stabilità finanziaria e più favorevoli condizioni di finanziamento nei paesi esposti alle tensioni è indispensabile interrompere il circolo vizioso instauratosi tra le condizioni degli emittenti sovrani e quelle delle banche. Sono necessari progressi risoluti nel percorso di completamento dell'Unione europea delineato nei rapporti presentati lo scorso anno dalla Commissione europea e dal Presidente del Consiglio europeo (in collaborazione con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della BCE).

L'Unione bancaria

L'Unione bancaria è una tappa fondamentale. Comprende tre elementi: un meccanismo unico di supervisione, un meccanismo unico di risoluzione delle crisi e, nella prospettiva dell'unione di bilancio, un'assicurazione unica dei depositi. Nella sua realizzazione è stata data priorità al meccanismo unico di supervisione, costituito dalla BCE e dalle autorità nazionali. È previsto che esso prenda avvio nell'autunno del 2014, a un anno dall'entrata in vigore del regolamento già approvato dal Parlamento europeo lo scorso 12 settembre e che dovrà ora essere approvato anche dal Consiglio della UE.

Si tratta di un'innovazione di vasta portata, che richiederà uno sforzo organizzativo almeno tanto complesso quanto quello che è stato necessario per introdurre la moneta unica; i lavori proseguono a ritmi serrati. La BCE vigilerà direttamente sulle banche più significative, con la collaborazione delle autorità nazionali; queste ultime conserveranno la responsabilità di vigilare sulle altre banche, nell'ambito di linee guida stabilite dalla BCE. Muovendo dal patrimonio di conoscenze tecniche delle autorità nazionali, la nuova istituzione dovrà assicurare una visione sovranazionale basata sulle migliori pratiche in materia di vigilanza, di analisi e valutazione dei rischi bancari, consentendo un più agevole confronto tra gli intermediari e i sistemi dei diversi paesi, facilitando il controllo e

l'attenuazione dei rischi sistemici. In questo modo il passaggio al supervisore unico conferirà stabilità all'area dell'euro, contribuendo a migliorare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e a contrastare la tendenza alla segmentazione dei mercati finanziari.

Vanno ora accelerati i lavori volti a preparare l'introduzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi e di quello di assicurazione dei depositi, entrambi indispensabili per allineare le responsabilità di supervisione a quelle di gestione e risoluzione delle crisi, per spezzare il legame tra banche e sovrani. La Commissione europea ha proposto a luglio un regolamento per l'introduzione di un'autorità unica di risoluzione delle crisi, dotata di risorse finanziarie comuni. È da tempo in discussione una direttiva per la costituzione di un network europeo di schemi nazionali di garanzia dei depositi.

La BCE sta per avviare una valutazione completa (*comprehensive assessment*) delle condizioni delle banche, propedeutica all'entrata in funzione del meccanismo unico di supervisione. Si procederà alla valutazione del profilo di rischio di tutti gli intermediari che saranno vigilati in forma accentrata. Sarà condotta un'analisi dei loro bilanci (*balance-sheet assessment*) che includerà un esame della qualità degli attivi (*asset quality review*) e uno *stress test*. Verranno esaminate anche altre caratteristiche degli intermediari, quali la leva finanziaria, la *governance* e, in generale, l'organizzazione. È uno snodo particolarmente delicato della gestione della crisi dell'area dell'euro e del processo di costruzione di un'Unione più piena.

L'esercizio mira a verificare la sana e prudente gestione degli intermediari e a rassicurare i mercati circa la loro solidità finanziaria. Per sostenere la credibilità del meccanismo unico di supervisione e la fiducia reciproca tra i paesi partecipanti l'esercizio dovrà essere rigoroso. A tal fine dovrà assicurare piena parità di trattamento tra le banche, sottoposte a sistemi di vigilanza basati su prassi contabili e di supervisione fortemente eterogenee; ne sono esempio le differenze nella definizione e nella misura delle partite deteriorate, degli attivi ponderati per il rischio, delle poste fuori bilancio e degli strumenti finanziari che, per l'assenza di un prezzo di mercato, sono valutati ricorrendo a modelli interni delle banche (i cosiddetti *level 3 assets*). In tutte queste aree, prima dell'avvio della valutazione, sarà necessario raggiungere un'armonizzazione, almeno di fatto e verso le pratiche migliori e più rigorose; ne va dell'attendibilità dell'intero esercizio. La European Banking Authority sta lavorando all'armonizzazione della definizione delle partite deteriorate e ha recentemente pubblicato un documento di consultazione. È un passo nella giusta direzione.

Va assicurata piena trasparenza sulle metodologie. I risultati andranno comunicati fornendo al mercato le informazioni necessarie a valutarli compiutamente. Il coinvolgimento di esperti esterni, posta attenzione a evitare conflitti di interesse, rafforzerà la credibilità dell'esercizio.

L'esame dovrà riguardare tutte le tipologie di rischio, tenendo conto delle regole prudenziali già definite. È necessario assicurare i mercati che verranno correttamente valutati anche quei rischi che, per la natura degli strumenti sottostanti e per le modalità di calcolo dei relativi requisiti patrimoniali, sono caratterizzati da una forte opacità. Per quanto riguarda il rischio sovrano, non si può prescindere dal fatto che la sua attuale percezione da parte dei mercati risente ancora di timori, che noi riteniamo infondati, sulla tenuta dell'euro. Sarebbe un errore basare su tale percezione, implicitamente condividendola, il giudizio sulla rischiosità delle esposizioni sovrane. L'Unione bancaria è un elemento di una più ampia strategia volta a assicurare i mercati sulla irreversibilità della moneta unica e l'esercizio di *assessment* è funzionale a questo obiettivo; non dobbiamo rischiare di alimentare proprio i timori che vogliamo fugare. È al contempo necessaria piena trasparenza sulla composizione degli attivi delle banche.

Eventuali fabbisogni di capitale dovranno essere soddisfatti innanzitutto attingendo alle risorse degli intermediari, evitando di distribuire dividendi, cedendo attività non strategiche, contenendo tutte le voci di costo, incluse le remunerazioni dell'alta dirigenza. Laddove necessario, bisognerà procedere ad aumenti di capitale sul mercato. Dovranno in ogni caso essere precostituiti piani nazionali per far fronte a eventuali residue esigenze di ricapitalizzazione, visto che è stato deciso che lo European Stability Mechanism (ESM) potrà intervenire direttamente solo quando il meccanismo unico di supervisione sarà pienamente operativo. Fino ad allora i fondi dell'ESM potranno essere utilizzati indirettamente, con prestiti agli stati membri; questi inciderebbero comunque sul loro debito pubblico, rischiando di rialimentare il circolo vizioso tra rischio sovrano e condizioni del credito bancario.

Il sistema bancario italiano

La debolezza del quadro macroeconomico, le incertezze intorno all'intensità e al vigore della ripresa, le fragilità che ancora caratterizzano i mercati finanziari sono fattori che impongono alle banche italiane di proseguire sulla strada del presidio dei rischi di liquidità e di credito, del rafforzamento patrimoniale, del contenimento dei costi.

L'incremento della disponibilità di attività stanziabili nelle operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema ha migliorato la posizione di liquidità delle banche, consente di far fronte alle cospicue scadenze obbligazionarie dei prossimi mesi. A tale disponibilità, tuttavia, contribuiscono titoli di propria emissione (*own use*) assistiti da garanzie pubbliche, che scadranno nei prossimi anni. In prospettiva, essa dovrà essere preservata ampliando, anche con nuove forme tecniche, la quota dei crediti stanziabili; andrà prestata particolare attenzione affinché le modalità di erogazione dei prestiti siano conformi ai requisiti richiesti per il rifinanziamento dall'Eurosistema. La quantità di collaterale disponibile deve anche consentire di far fronte all'eventualità di una diminuzione del valore delle attività stanziabili connessa con un abbassamento del rating sovrano. Comunque il ricorso al finanziamento presso la Banca centrale non può essere la soluzione di equilibrio; vanno proseguiti gli sforzi volti a riconquistare l'accesso ai mercati.

L'esposizione delle banche in titoli di Stato italiani è aumentata in misura significativa dall'inizio dello scorso anno. Vi hanno contribuito il forte calo della redditività dell'attività di impiego (al netto del rischio) e i rendimenti relativamente elevati dei titoli di Stato, a fronte dell'esigenza di impiegare in via temporanea la liquidità ottenuta mediante le due operazioni di finanziamento a tre anni dell'Eurosistema. La ripresa dell'economia e il ritorno a condizioni fisiologiche nel mercato del credito consentiranno di rendere le politiche di allocazione dei fondi coerenti con un più ampio sostegno creditizio a famiglie e imprese. Un pieno recupero della fiducia degli investitori, nazionali ed esteri, favorito dall'equilibrio dei conti pubblici e dalle riforme a sostegno della crescita, potrà consentire che ciò avvenga senza che si manifestino tensioni sul mercato dei titoli di Stato.

L'andamento ancora negativo dei prestiti risente della congiuntura sfavorevole che ne frena la domanda e ne condiziona l'offerta a causa dei rischi di selezione avversa connessi con il peggioramento del merito di credito dei prenditori. Nel secondo trimestre di quest'anno il tasso annuo di ingresso in sofferenza ha raggiunto il 2,9 per cento; il peggioramento ha riguardato esclusivamente le imprese. A giugno di quest'anno l'ammontare lordo delle partite deteriorate (che includono, oltre alle sofferenze, anche gli incagli, i crediti ristrutturati e quelli scaduti) ha toccato i 300 miliardi. Al netto delle rettifiche di valore già contabilizzate l'ammontare è più contenuto, circa 190 miliardi, di cui poco più di 70 si riferiscono a sofferenze e sono oggi ampiamente coperti, per il complesso del sistema, dalla presenza di garanzie reali e personali.

L'incidenza delle partite deteriorate lorde sul totale dei prestiti è pari al 14,7 per cento, si riduce al 9,6 al netto delle rettifiche. Nel primo semestre le perdite su crediti hanno assorbito tre quarti della redditività operativa.

Le difficoltà nel sistema creditizio non sono destinate a essere riassorbite rapidamente. Le pressioni al contenimento della dimensione dei bilanci bancari sono ancora presenti. Sono sviluppi che possono tuttavia fornire giusti incentivi a superare l'eccessiva dipendenza delle imprese dal credito bancario. Le imprese hanno bisogno di risorse alternative per finanziare gli investimenti. Le banche, d'altro canto, hanno interesse a mantenere un rapporto equilibrato tra impieghi e depositi, a condividere con i mercati i rischi insiti nel finanziamento alla clientela. Facilitare l'accesso delle imprese ai mercati dei capitali è per le banche un compito non facile, che richiede la capacità di valutare le prospettive economico-finanziarie delle imprese; vanno evitati con cura i possibili conflitti d'interesse.

La nostra azione di vigilanza, a distanza e in loco, riflette l'attenzione per l'evoluzione del credito e della sua qualità. È volta a verificare, in particolare, che i tassi di copertura delle partite deteriorate restino adeguati o, quando necessario, aumentino. Lunghi dal danneggiare le banche, consente di rafforzarle, assicurando i mercati sulla qualità dei loro attivi.

Dei risultati delle ispezioni condotte tra la fine del 2012 e i primi mesi dell'anno in corso abbiamo dato conto in una nota pubblicata sul nostro sito internet. Stiamo controllando che le misure correttive che abbiamo chiesto agli intermediari, anche sul fronte organizzativo, siano prontamente attuate. Nel frattempo, l'azione di verifica dell'adeguatezza dei tassi di copertura sta continuando, in alcuni casi con un'estensione all'intero portafoglio crediti.

Le opinioni emerse più volte nel corso della crisi secondo cui il sistema bancario italiano avrebbe enormi necessità di ricapitalizzazione non sono fondate. Pochi giorni fa il Fondo monetario internazionale ha pubblicato i risultati del suo periodico programma di valutazione del settore finanziario italiano (*Financial Sector Assessment Program*). Il Fondo riconosce come il sistema bancario italiano sia riuscito nel complesso a far fronte alla doppia recessione e alle tensioni sul debito sovrano, accrescendo la solida base di depositi e il patrimonio. A differenza che in altri paesi, il rafforzamento patrimoniale è stato realizzato, nonostante le difficili condizioni, pressoché interamente sul mercato dei capitali, senza pesare sulla finanza pubblica e acuire ulteriormente, per questa via, il rischio sovrano.

Alla tenuta del sistema bancario ha contribuito il modello di vigilanza, giudicato dal Fondo monetario un pilastro della stabilità finanziaria, caratterizzato da un'elevata aderenza agli

standard stabiliti in sede internazionale e da un'attività di supervisione intensa e rigorosa. Il Fondo rileva altresì che occorre agire per migliorare l'efficacia della vigilanza in alcune specifiche aree: l'operatività con parti correlate, i requisiti di onorabilità e professionalità di azionisti ed esponenti, il potere di imporre misure correttive come la rimozione di amministratori e dirigenti aziendali.

Il sistema di gestione e risoluzione delle crisi è stato efficace; ha reso possibile affrontare gli effetti della crisi senza pregiudizio per la stabilità sistemica. Le raccomandazioni del Fondo, volte a rafforzarlo ulteriormente, sono in linea con le previsioni contenute nella proposta di direttiva europea sul recupero e la risoluzione delle banche, che sarà approvata nel corso dei prossimi mesi. Ci adopereremo per far sì che vengano messe in atto.

Per valutare la capacità del sistema bancario di fronteggiare scenari macroeconomici avversi, il Fondo, come di consueto, ha condotto una serie di prove di stress. Le prove si sono basate sulla situazione dei bilanci bancari di fine 2012, che avevano già recepito gli esiti della nostra azione di vigilanza sull'adeguatezza della copertura delle partite deteriorate; hanno valutato l'impatto di scenari macroeconomici con orizzonti temporali di 3 o 5 anni.

I risultati, in linea con quelli di esercizi analoghi condotti in Banca d'Italia, mostrano, innanzitutto, come il sistema sia in grado di far fronte alla debole evoluzione del quadro macroeconomico nel corso dei prossimi anni ipotizzata nello scenario di base e, al contempo, alla graduale entrata in vigore dei requisiti patrimoniali previsti da Basilea 3.

Anche grazie al rafforzamento patrimoniale realizzato nel corso degli ultimi anni, inoltre, il sistema nel suo complesso sarebbe in grado di fronteggiare uno scenario più avverso, in cui la crescita del prodotto nel triennio 2013-15 fosse cumulativamente inferiore di oltre quattro punti percentuali rispetto allo scenario di base. Le esigenze di capitale a cui, in questo caso, alcuni intermediari dovrebbero fare fronte per riportarsi sui minimi regolamentari sarebbero contenute; a seconda della definizione di capitale utilizzata, nelle stime del Fondo monetario si collocherebbero, in totale, tra 6 e 14 miliardi, comunque meno dell'1 per cento del prodotto interno lordo.

Si tratta – è bene ricordarlo – di fabbisogni di capitale ipotetici, che si determinerebbero in uno scenario poco probabile, sebbene non estremo. Si basano, inoltre, sull'ipotesi che nell'orizzonte temporale a cui si riferiscono le prove le banche non rafforzino autonomamente la loro posizione patrimoniale, cosa che alcune di esse dovranno comunque fare, anche nella prospettiva del *balance-sheet assessment*.

Le difficoltà riguardano prevalentemente intermediari di media e piccola dimensione, particolarmente dipendenti dall'evoluzione macroeconomica, anche locale, o caratterizzati da assetti di *governance* che rendono difficoltosa l'attuazione di misure volte a rafforzare il patrimonio; si tratta in maggioranza di banche popolari o nelle quali una Fondazione detiene almeno il 20 per cento del capitale. A giugno scorso il rapporto tra il capitale di migliore qualità e gli attivi ponderati per il rischio (*core tier 1 ratio*) di queste due categorie di banche era pari, rispettivamente, al 9,5 e al 9,2 per cento, a fronte dell'11,4 degli altri intermediari costituiti in forma di società per azioni.

Ho più volte sottolineato la rilevanza dei profili di governo societario per assicurare una consapevole assunzione dei rischi, allocare correttamente il credito all'economia, gestire i conflitti di interesse, facilitare il rafforzamento del patrimonio. Anche in vista dell'Unione bancaria, gli interventi necessari non possono essere ulteriormente procrastinati. La revisione degli assetti di governo delle banche popolari deve mirare a incentivare l'apporto di capitale da parte di nuovi soci e ad accrescere, attraverso un minor frazionamento del possesso azionario, il controllo sull'operato del management. Per quelle di grandi dimensioni e ad ampia operatività, anche territoriale, la forma giuridica più adeguata è quella della società per azioni. Le Fondazioni devono diversificare i propri portafogli per ridurre la dipendenza dai risultati della banca di riferimento; soprattutto, devono evitare di interferire nella *governance* e nelle scelte imprenditoriali degli intermediari. La composizione degli organi amministrativi, pleorica per molti intermediari, va semplificata per responsabilizzare i singoli consiglieri, garantire la funzionalità degli organi collegiali, eliminare costi inutili.

Il rafforzamento del sistema bancario italiano non può prescindere da un recupero di redditività. Rispetto al periodo precedente la crisi, quando si collocava intorno al 60 per cento, il rapporto tra i costi operativi e il margine d'intermediazione (*cost-income ratio*) non si è ridotto. A giugno scorso era mediamente pari al 62 per cento per i cinque maggiori gruppi. Ha pesato la flessione dei ricavi, che risente, a sua volta, della scarsa diversificazione delle fonti di reddito.

Nella situazione attuale, un significativo aumento dei proventi bancari è difficile da ipotizzare, anche alla luce della dinamica del credito, dei ridotti margini unitari, della domanda contenuta di prodotti del risparmio gestito. Nel breve termine il recupero di redditività esige interventi incisivi sui costi, anche del lavoro; ciò richiede un deciso processo di revisione della combinazione dei fattori produttivi e della struttura dei canali

distributivi. I canali a distanza vanno dedicati alla distribuzione di servizi altamente standardizzati e a basso valore aggiunto; la capillarità della rete distributiva tradizionale va ridotta, liberando le risorse necessarie per potenziare gli sportelli residui, la cui attività dovrebbe concentrarsi sui prodotti più complessi.

Spesso le banche italiane, oltre a erogare credito, partecipano direttamente al capitale delle aziende. In alcuni casi il legame partecipativo ha distorto le scelte di erogazione del credito, dando luogo ad atteggiamenti collusivi o finalizzati a ritardare l'emersione di situazioni di difficoltà aziendale. Ho sottolineato in precedenti occasioni che questi rischi, come tutti quelli derivanti da rapporti con soggetti strettamente legati alle banche, devono essere opportunamente presidiati dagli organi aziendali. La Vigilanza manterrà ferma l'azione di controllo e imporrà la correzione di eventuali mancanze.

Considerazioni conclusive

L'attività economica dell'area dell'euro è su un sentiero di ripresa, ma a un ritmo lento e diseguale tra paesi. In Italia, come in altre economie dell'area, le condizioni, pur in presenza di segnali di stabilizzazione, rimangono difficili; tempi e intensità della ripresa dipenderanno, oltre che dalla continuità ed efficacia dell'azione di riforma, anche dalla disponibilità di un sufficiente sostegno finanziario alle imprese.

Progressi decisi verso il completamento dell'Unione europea potranno interrompere la spirale negativa tra le tensioni sui prenditori sovrani e quelle sugli intermediari finanziari, favorendo il ritorno a condizioni creditizie più favorevoli. L'Unione bancaria è un primo importante passo verso un'unione di bilancio, infine politica, in un processo che non va inteso come puramente sequenziale: da un lato, la condivisione di risorse nazionali è necessaria per completare l'Unione bancaria; dall'altro, segnali forti di unità politica contrastano la percezione di un rischio di reversibilità della moneta unica. È un passaggio delicato, da svolgere con rigore e responsabilità, evitando errori che potrebbero riacuire le tensioni sui mercati finanziari. Il sistema bancario italiano lo affronta segnato da problemi strutturali e indebolito dalla lunga recessione. Ma può contare, anche grazie all'azione della Vigilanza, su un capitale rafforzato e su valutazioni prudenti della qualità degli attivi.

Non c'è una soluzione immediata, semplice, per far sì che le banche tornino a svolgere pienamente il loro ruolo di sostegno all'attività economica. Occorre proseguire nell'azione volta a recuperare redditività e a rafforzare il patrimonio, ad adeguare le strategie aziendali

alle mutate condizioni tecnologiche e di mercato. Anche alle banche è oggi richiesto un netto cambio di passo.