

Senato della Repubblica
Commissioni V e VI riunite

Audizione sulla conversione in legge del D.L. 27 giugno 2012, n. 87

Intervento di L. Federico Signorini
Direttore Centrale per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d'Italia

Roma, 10 luglio 2012

1. La raccomandazione sul capitale dell'EBA

Il 26 ottobre 2011 il Consiglio europeo decise misure per rafforzare la base patrimoniale delle banche dell'Unione, in considerazione delle perduranti tensioni nei mercati finanziari europei. La decisione era parte di un più ampio pacchetto di misure che includeva anche interventi per la Grecia, il rafforzamento dello *European Financial Stability Facility* (EFSF), l'introduzione di garanzie pubbliche sulle passività delle banche.

Il successivo 8 dicembre la European Banking Authority (EBA) emanò una raccomandazione che invitava le autorità di vigilanza nazionali a richiedere alle maggiori banche europee di costituire, ove necessario, un cuscinetto (*buffer*) di capitale eccezionale e temporaneo tale da portare al 9 per cento il rapporto tra capitale di qualità più elevata (*core tier 1*) e le attività ponderate per il rischio, dopo aver valutato in modo particolarmente conservativo le esposizioni verso gli emittenti sovrani detenute dalle banche a settembre dello scorso anno. Per i titoli di Stato, in particolare, la valutazione si basava sulle quotazioni di mercato allora prevalenti, particolarmente basse per quelli italiani. Il *buffer* doveva essere costituito entro il 30 giugno di quest'anno.

In base alla decisione del Consiglio europeo – sostenuta pienamente dal Governo italiano – fu previsto che i governi nazionali dessero il supporto richiesto qualora gli altri interventi non fossero sufficienti a raggiungere i livelli patrimoniali richiesti (misure di *backstop*).

In tutta Europa le banche coinvolte erano 71; l'aumento della dotazione patrimoniale richiesto dall'esercizio era di 115 miliardi. L'esercizio non è uno *stress test*; non quantifica le perdite potenziali a fronte delle esposizioni verso gli emittenti sovrani. La valutazione ai prezzi di mercato delle esposizioni verso il rischio sovrano era motivata da eccezionali tensioni di liquidità, per cui in situazioni di turbolenza le banche che non riuscivano a reperire liquidità sul mercato avrebbero potuto essere costrette a cedere i titoli in portafoglio a prezzi di mercato, inferiori ai valori nominali.

2. Le banche italiane

Le banche italiane interessate erano cinque (Unicredit, Banca Intesa, Banca MPS, UBI, Banco Popolare); per quattro delle cinque banche erano emerse esigenze di capitale aggiuntivo pari, nel complesso, a 15,4 miliardi. Tre delle quattro banche interessate hanno comunicato, sulla base dei piani da loro predisposti e vagliati dalla Vigilanza, di essere in linea con la raccomandazione dell'EBA senza necessità di ricorrere al sostegno pubblico. Oltre il 70 per cento dello *shortfall* di

capitale complessivo è stato coperto da aumenti di capitale realizzati sul mercato nei primi mesi del 2012 o con autofinanziamento.

Banca MPS ha completato solo parte delle azioni previste nel piano; come meglio chiarirò in seguito, le difficoltà incontrate nella realizzazione delle dismissioni inizialmente ipotizzate, anche per le difficili condizioni di mercato, e la sopravvenuta impraticabilità del ricorso a nuove emissioni di capitale per l'acuirsi delle tensioni sui mercati finanziari hanno reso necessaria l'attivazione di una misura alternativa di rafforzamento patrimoniale, nella forma di un intervento pubblico.

3. Banca MPS

3.1 L'origine dello shortfall e le misure compensative

Per Banca MPS la causa dello *shortfall* è da ricondurre interamente alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani detenuti nel portafoglio AFS (*available for sale*): al 30 settembre 2011, data di riferimento scelta dall'EBA per determinare la misura del *buffer* a fronte del rischio sovrano, il fabbisogno complessivo era pari a 3,3 miliardi. Non considerando il *buffer* per rischio sovrano richiesto dall'EBA, il *core tier 1 ratio* della banca al 30.9.11 era pari al 9,2 per cento. Per le altre banche interessate lo *shortfall* era invece in gran parte dovuto al fatto che il loro livello di patrimonializzazione iniziale era più basso del 9 per cento.

Lo scorso mese di gennaio Banca MPS ha presentato un piano per far fronte allo *shortfall*. Il piano prevedeva iniziative di *capital management*, misure di ottimizzazione degli attivi a rischio, cessioni di attività patrimoniali. In caso di mancata realizzazione di alcune misure secondo i tempi e i modi stabiliti nell'esercizio dell'EBA, la banca si era impegnata a emettere *contingent convertible bonds* (cosiddetti "co.cos") conformi allo schema predisposto dall'EBA, nella misura necessaria a colmare lo *shortfall* residuo. Il 15 maggio 2012 la banca ha dichiarato, anche attraverso comunicazioni al mercato, la disponibilità a valutare misure di rafforzamento patrimoniale alternative se questo fosse stato necessario per colmare il deficit di capitale rispetto all'obiettivo indicato dall'EBA.

Parte del piano è stata attuata. Sono state in particolare completate alcune iniziative di *capital management* per 1.073 milioni e azioni di ottimizzazione degli attivi a rischio per 860 milioni. Delle operazioni di cessione di attivi ipotizzate dal piano – per le quali Banca MPS ha avviato trattative con le potenziali controparti – si è potuta concretizzare la vendita di Biverbanca. Altre previste cessioni non si sono concluse in tempo utile, anche per il progressivo acuirsi delle tensioni di mercato.

Di conseguenza il 22 giugno 2012 Banca MPS ha comunicato alla Banca d'Italia di non essere in grado di colmare lo *shortfall* di capitale entro il 30 giugno 2012.

Secondo le stime di Banca MPS, nel frattempo aggiornate anche per tenere conto della perdita dell'esercizio 2011 e dell'andamento delle attività rischio nel primo semestre 2012, il fabbisogno patrimoniale residuo, da colmare per raggiungere l'obiettivo fissato dall'esercizio EBA, è compreso tra 1,3 e 1,7 miliardi. L'incertezza è legata tra l'altro alle valutazioni finali del bilancio al 30 giugno.

Per la copertura dello *shortfall* Banca MPS ha escluso il ricorso a un'emissione di "co.cos" presso investitori privati, data la difficoltà di collocare questi strumenti. La banca ha ritenuto inoltre non percorribile un aumento di capitale, considerando le attuali, tese condizioni di mercato e l'elevata volatilità dei rendimenti. Si sono pertanto poste le condizioni per l'attivazione di una misura di *backstop* statale, come previsto dall'accordo del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011 che ho già menzionato.

Per garantire un margine di sicurezza, la Banca d'Italia ha raccomandato che tale misura prevedesse un importo massimo di 2 miliardi. L'importo effettivo dell'emissione dovrà essere stabilito dalla Banca MPS in prossimità dell'emissione.

Lo scorso 26 giugno il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha approvato il D.L. 87/2012 contenente misure urgenti per la ripatrimonializzazione della Banca MPS, attraverso la sottoscrizione da parte del Governo di nuovi strumenti finanziari per un importo massimo di 2 miliardi. Tali strumenti sono simili a quelli già emessi dalla banca ai sensi dell'art. 12 del D.L. n. 185/2008 (c.d. "Tremonti bond"), salvo alcune modifiche necessarie per tenere conto dell'evoluzione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, che illustrerò tra poco. A tale importo si aggiungerà l'emissione di ulteriori 1,9 miliardi, destinata a sostituire i "Tremonti bond" emessi dalla banca nel 2009 e non ancora rimborsati. L'importo complessivo dell'emissione potrà quindi essere pari al massimo a 3,9 miliardi.

3.2 *Il piano d'impresa 2012-2015*

Il modello di business di Banca MPS è fondamentalmente quello di una banca commerciale tradizionale strettamente legata al territorio di riferimento. Negli ultimi anni tuttavia la situazione è stata condizionata da decisioni strategiche e d'investimento che hanno privilegiato la redditività di breve periodo. Le peculiarità dell'assetto azionario hanno posto seri vincoli all'attuazione degli interventi sul capitale necessari a sostenere le strategie perseguite e hanno ritardato gli interventi di

ristrutturazione necessari per ridurre i costi di struttura. Per salvaguardare la propria quota partecipativa in Banca MPS, la Fondazione ha fatto ricorso a un consistente indebitamento presso il sistema bancario, mettendo a rischio anche la propria struttura finanziaria.

La Banca d'Italia ha chiesto una chiara e decisa inversione di rotta e l'avvio di un processo di riposizionamento strategico e di profonda ristrutturazione del gruppo. Gli azionisti hanno preso atto con realismo della necessità di un forte cambiamento. In particolare, la Fondazione ha fronteggiato la necessità di ridurre il proprio indebitamento accettando di diluire la propria partecipazione nel capitale della banca. Gli organi aziendali e il top management sono stati ampiamente rinnovati. Vi è adesso la consapevolezza dell'esigenza di migliorare l'efficienza e ripristinare condizioni durature di equilibrio reddituale e patrimoniale.

Il piano d'impresa approvato dal Consiglio di amministrazione di Banca MPS per il periodo 2012-2015 e presentato al mercato il 27 giugno si pone in una linea di forte discontinuità con la gestione precedente ed è caratterizzato da incisivi interventi gestionali e operativi. Le linee guida del piano adottato dalla banca includono il rafforzamento della qualità e della quantità del capitale, il riequilibrio strutturale della liquidità, il consolidamento della redditività.

Con riferimento al profilo patrimoniale, il gruppo prevede di raggiungere un *common equity tier 1 ratio* allineato alle nuove regole di Basilea 3 per effetto delle seguenti azioni:

- la cessione di attività (tra queste, oltre alla menzionata Biverbanca, la società di credito al consumo Consum.it e la società MPS Leasing & Factoring);
- una politica di distribuzione di dividendi conservativa;
- la delega al Consiglio di Amministrazione a effettuare un'operazione di aumento di capitale con esclusione del diritto d'opzione, in una o più *tranches* anche attraverso l'emissione di obbligazioni convertibili e/o *warrant*, per un ammontare massimo complessivo di 1 miliardo nell'arco di 5 anni. La realizzazione dell'operazione è in effetti prevista nell'orizzonte di piano (entro il 2015).

Per mezzo di tali azioni, la banca ritiene di poter rimborsare gradualmente nel periodo di piano i *bond* sottoscritti dal MEF per un importo di 3 miliardi.

Per la liquidità, il gruppo prevede un progressivo riequilibrio della struttura dell'intermediazione e la graduale sostituzione del *funding* presso la BCE con raccolta commerciale; nel 2015 è previsto l'azzeramento del rifinanziamento presso l'Eurosistema.

Sotto l'aspetto economico, il gruppo prevede di ripristinare un livello sostenibile di redditività principalmente attraverso azioni dirette al contenimento dei costi. In particolare, è prevista una

diminuzione dei costi del personale e delle spese amministrative rispettivamente del 3,6 per cento e del 5,5 per cento rispetto al 2011. Tali obiettivi verrebbero conseguiti prevalentemente mediante la razionalizzazione dell'assetto del gruppo (adozione di un modello denominato *zero subsidiaries*, cioè caratterizzato dalla presenza di un'unica rete commerciale, con contestuale chiusura di 400 filiali e dall'integrazione delle altre strutture di *business* che attualmente costituiscono entità giuridiche separate), la cessione di attività e l'esternalizzazione dell'attività di *back office*. Queste azioni comporteranno anche una diminuzione degli organici del gruppo di circa 4.600 persone.

Il piano di impresa ora descritto dovrà costituire un elemento fondamentale del piano di ristrutturazione che – come dirò meglio tra poco – dovrà essere presentato dalla banca, come previsto dalla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, e vagliato dalla Banca d'Italia e dal MEF, per essere infine sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea.

4. Le caratteristiche dei nuovi strumenti finanziari

I nuovi strumenti replicano in larga misura le obbligazioni speciali convertibili in azioni, introdotte nel 2008 dall'art. 12 del D.L. n. 185/2008. Già nel corso del 2010 era stata prevista la riattivazione, sino alla fine di quell'anno, di questi strumenti come potenziale misura di *backstop* pubblico nell'ambito delle prove di stress condotte a livello europeo; in quell'occasione era stata anche prevista la possibilità di prorogare ulteriormente la misura senza ricorrere alla legge (si prevedeva un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Poiché però nel frattempo si è modificata la disciplina comunitaria degli aiuti di stato alle banche¹, il Governo ha ritenuto che il quadro normativo esistente non consentisse, tramite una semplice riattivazione con Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, l'emissione di strumenti in linea con le nuove regole.

La comunicazione prevede un sostanziale inasprimento dei vincoli in capo alle banche che ottengono sostegno pubblico.

In concreto ciò si è tradotto, in primo luogo, nell'inserimento nel DL 87/2012 di una norma, in base alla quale anche qualora la banca emittente non sia in condizione di corrispondere gli interessi per assenza o insufficienza degli utili, il pagamento della cedola avviene comunque attraverso l'assegnazione al MEF di azioni ordinarie di nuova emissione. Poiché la legge prevede che i "Tremonti bond" emessi dalla banca nel 2009 siano contestualmente sostituiti con le nuove

¹ Comunicazione della Commissione dell'Unione europea del 1° dicembre 2011, relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria.

emissioni, il MEF beneficerà delle nuove condizioni relative al pagamento degli interessi anche sulla vecchia emissione.

Inoltre, Banca MPS è tenuta a presentare un piano di ristrutturazione conforme alle richiamate disposizioni europee sugli aiuti di Stato anche per quanto attiene alle strategie commerciali e di espansione, alle politiche di distribuzione degli utili e ai meccanismi di remunerazione e incentivazione. Per tutto il tempo necessario all'attuazione del piano, Banca MPS non potrà acquisire direttamente o indirettamente nuove partecipazioni in banche, società finanziarie o assicurazioni, a meno che l'acquisizione non sia funzionale all'attuazione del piano e compatibile con la normativa europea in materia di aiuti di Stato.

In caso di perdite la banca dovrà attivare le clausole contrattuali (ove presenti) che le consentono di non corrispondere interessi su altri strumenti finanziari subordinati computabili nel patrimonio di vigilanza.

La scelta di ricorrere a strumenti di capitale simili ai "Tremonti bond" si giustifica anche sulla base della considerazione che tali strumenti sono già noti al mercato e sono stati a suo tempo vagliati e approvati dalla Commissione dell'Unione europea, il che dovrebbe facilitarne l'approvazione da parte delle autorità comunitarie.

Un eventuale intervento diretto dello Stato nel capitale della banca attraverso l'acquisizione di azioni ordinarie sarebbe stato percepito come una vera e propria nazionalizzazione; avrebbe rischiato di produrre effetti depressivi sul prezzo delle azioni in circolazione, con un impatto rilevante non solo sugli attuali azionisti di controllo, ma anche su investitori istituzionali e piccoli azionisti.

Le caratteristiche degli strumenti finanziari non disciplinate direttamente dalla legge, tra cui anche le condizioni di remunerazione, dovranno essere definite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con un decreto di natura non regolamentare. Tali caratteristiche saranno stabilite – tra l'altro – sulla base della citata Comunicazione del 1° dicembre 2011 della Commissione dell'Unione europea, che prescrive condizioni volte ad assicurare che l'intervento dello Stato avvenga secondo criteri di economicità, ad esempio fissando condizioni di remunerazione coerenti con le dimensioni relative dell'intervento e il grado di rischio dello strumento.

Ho già detto che questo intervento si pone in una linea di continuità con le misure di sostegno al capitale delle banche adottate nel 2008 dal Governo italiano. I nuovi titoli dovrebbero essere

molto simili ai “Tremonti bond”, i quali prevedevano una struttura di incentivi volti a favorire l’uscita dello Stato dopo un certo periodo di tempo, attraverso una remunerazione crescente con il passare del tempo e una compartecipazione all’eventuale rivalutazione del prezzo di mercato delle azioni delle banche.

È opportuno che il decreto ministeriale riproduca questa struttura per assicurare la natura temporanea dell’intervento. La computabilità di questi strumenti nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria delle banche è ammessa, in base alla bozza di regolamento dell’Unione europea (CRR) attualmente in discussione presso Consiglio e Parlamento dell’Unione europea, solo per cinque anni dall’entrata in vigore delle nuove norme, cioè sino alla fine del 2017 .

Anche dopo la sottoscrizione dei nuovi strumenti finanziari l’ammontare complessivo di aiuti di Stato erogati alle banche italiane dall’inizio della crisi rimarrà assai contenuto nel confronto internazionale con riferimento sia alle ricapitalizzazioni sia alle garanzie statali.

In particolare, il sostegno pubblico al capitale del sistema bancario italiano nel periodo dicembre 2008-giugno 2012 mediante i “Tremonti bond” è stato pari a 4,1 miliardi. Quattro banche hanno beneficiato di questa misura (Banco Popolare, Banca Popolare di Milano, Credito Valtellinese e Banca MPS). Il Banco Popolare ha già provveduto al rimborso dei titoli. L’ammontare residuo di titoli detenuti dallo Stato è pari oggi a 2,6 miliardi, lo 0,2 per cento del PIL. Includendo anche la nuova tranches di aiuti per Banca MPS esso salirà allo 0,3 per cento. Lo Stato ha incassato cedole per interessi pari all’8,5 per cento; se i “Tremonti bond” non verranno restituiti prima, la remunerazione collegata al tasso d’interesse è destinata a crescere al 9 per cento dal 2013 al 2016, e successivamente dello 0,5 per cento ogni due esercizi fino a raggiungere il limite del 15 per cento, oltre ad una maggiorazione sul valore nominale al momento del rimborso. Questi rendimenti potrebbero risultare anche maggiori in relazione all’andamento dello spread sui titoli di Stato o all’eventuale distribuzione di dividendi eccezionali da parte delle banche emittenti.

Per quanto riguarda la garanzia concessa dallo Stato sulle passività bancarie, le banche italiane hanno utilizzato questa forma di supporto pubblico a partire dall’inizio del 2012. L’ammontare complessivo dell’intervento è pari a 86 miliardi (5,4 per cento del PIL).

Dal confronto con i dati pubblicati dalla Commissione dell’Unione europea emerge che le misure di sostegno pubblico adottate in Italia sono assai modeste rispetto a quelle approvate in altri paesi europei in seguito alla crisi. Nel periodo 1° ottobre 2008 - 1° ottobre 2011 (ultimo dato disponibile), la Commissione dell’Unione europea ha approvato aiuti di Stato per il settore finanziario per un ammontare complessivo pari a 4.506,5 miliardi, il 36,7 per cento del PIL

europeo. Nel periodo 2008-2010 il volume di aiuti effettivamente utilizzati dagli stati membri in Europa è stato pari a 1.608 miliardi, il 13,1 per cento del PIL europeo. Il valore delle garanzie e delle misure a sostegno della liquidità è stato pari a 1.199 miliardi (9,8 per cento del PIL europeo). La restante parte degli aiuti è stata autorizzata a fronte di operazioni di ricapitalizzazione e di *“impaired asset relief measures”* (409 miliardi, pari al 3,3 per cento del PIL europeo).