

ACRI

Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

XXIII° Congresso nazionale dell'ACRI

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Luigi Federico Signorini

Lucca, 19 giugno 2015

La crisi, il credito, le banche locali

Nei primi quattro mesi dell'anno i segnali di ripresa del credito si sono fatti più tangibili: si è interrotta la contrazione dei prestiti alle famiglie che durava, su base annua, dall'inizio del 2013, si è fortemente attenuata quella dei prestiti alle imprese, passata da -4,2 per cento a -1,9 per cento nell'arco degli ultimi dodici mesi. Le banche locali¹, tra le quali rientrano molti degli intermediari aderenti alla vostra Associazione, sono pienamente partecipi di queste tendenze: in aprile il tasso di crescita annuo dei loro finanziamenti è stato ampiamente positivo per le famiglie (1,7 per cento) e pari a -0,6 per cento per le imprese; in entrambi i casi, un deciso miglioramento rispetto a dodici mesi prima.

Alcuni tratti tipici delle banche locali si sono rivelati preziosi negli ultimi anni: in particolare, la capacità di mobilitare in modo capillare il risparmio delle famiglie ha offerto agli intermediari radicati sul territorio una stabile base di raccolta al dettaglio, divenuta un importante vantaggio competitivo all'inaridirsi dei mercati all'ingrosso. Grazie ai loro punti di forza, le banche locali hanno mantenuto nella prima fase della crisi un andamento del credito al settore privato non finanziario più sostenuto rispetto al resto del sistema, svolgendo di fatto una funzione anticiclica. Tra il 2007 e il 2014 la quota di mercato di questi intermediari nei prestiti a famiglie e imprese è aumentata di oltre due punti percentuali, al 17 per cento, proseguendo del resto la tendenza degli anni precedenti.

Ma con il protrarsi della recessione il deterioramento della qualità del credito si è fatto particolarmente acuto per queste banche, che partivano da livelli migliori rispetto al resto del sistema. Alla fine del 2014 il tasso d'ingresso in sofferenza dei loro prestiti a famiglie e imprese era di circa un punto percentuale superiore a quello degli altri intermediari. La redditività netta si è fortemente ridotta; è divenuta negativa in alcuni casi rilevanti.

Le crisi aziendali si sono diffuse. Tra il 2007 e il 2014, la maggior parte delle banche sottoposte a procedure straordinarie erano locali. I prestiti a imprese e famiglie erogati da intermediari in difficoltà erano pari, per le banche locali, a poco meno del 5 per cento del totale a fine 2014, a fronte di un'incidenza quasi nulla nel 2007. Carenze nella gestione dei rischi e nella *governance* aziendale sono state spesso all'origine delle difficoltà.

¹ Per banche locali intendo qui quegli intermediari che non appartengono ai primi cinque gruppi bancari o ad altri gruppi di grande dimensione, presentano una significativa attività di prestito a famiglie e imprese (rispetto alla loro operatività complessiva) e sono attivi prevalentemente in un'area territorialmente circoscritta (cfr. Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane*, Dicembre 2014).

Il localismo: una spada a doppio taglio?

La durata e la severità della recessione hanno messo in luce – accanto ai punti di forza – gli elementi di debolezza delle banche a ristretto raggio territoriale; hanno ribadito, in altre parole, come il localismo sia un’arma a doppio taglio.

Vi sono indicazioni nei dati² che nelle aree dove la misura del cosiddetto “capitale sociale” è elevata la severità del *credit crunch*, specie per le piccole imprese, è stata decisamente minore, il deterioramento del credito più contenuto. Dove invece la dotazione di capitale sociale risulta bassa, la presenza di una banca locale non sembra giovare. In tempi difficili il legame tra la banca e il suo territorio può anzi facilmente mostrare i suoi limiti: gli intermediari sono spesso chiamati dalle loro comunità di riferimento, talvolta in modo pressante, a svolgere un ruolo di ammortizzatore degli shock e faticano a far valere l’esigenza di salvaguardare la propria stabilità; sono inoltre esposti al rischio di “cattura” da parte di gruppi locali, portatori di interessi diversi da quelli propri dell’azienda bancaria.

Questi fattori aiutano a spiegare perché la crisi abbia accresciuto la dispersione degli andamenti di bilancio tra banche locali, rendendole un gruppo meno omogeneo che in passato. A fronte di banche che sono riuscite a mantenere elevata la qualità del proprio credito, una frazione consistente ha visto i prestiti deteriorarsi rapidamente e la rischiosità portarsi su livelli elevati. Lo scarto tra il tasso di decadimento del credito per il decile delle banche locali con prestiti più rischiosi e quello delle banche con prestiti meno rischiosi si è progressivamente ampliato, passando dal 3,6 al 12 per cento tra il 2007 e il 2014. Contano, in queste differenti traiettorie, gli andamenti macroeconomici dei territori di riferimento; pesano i fattori di contesto cui ho accennato; incide, infine, la diversa efficienza nella selezione e gestione dei rischi, in una situazione in cui lo *screening* creditizio è divenuto più difficile per tutti. Le differenze nella rischiosità degli intermediari locali persistono anche tenendo conto della localizzazione e del settore delle imprese finanziate: esiste una componente idiosincratICA nei tassi di ingresso in sofferenza, la cui dispersione è ultimamente aumentata in modo significativo. Il rigore con cui ciascuna banca gestisce la qualità del proprio credito contribuisce dunque a determinare percorsi divergenti.

Le difficoltà che le banche radicate sul territorio hanno incontrato in questi ultimi anni non indicano necessariamente l’esaurimento del loro ruolo: i clienti (imprese, famiglie, amministrazioni pubbliche) non hanno tutti le stesse caratteristiche; hanno bisogno di servizi in parte diversi, nulla vieta che siano serviti da intermediari diversi. Senza stabilire parallelismi troppo rigidi (piccole banche che finanziano piccole imprese), intermediari che si dedicano prevalentemente ad

² P.E. Mistrulli e V. Vacca, *Social Capital and the cost of credit: evidence from a crisis*, Banca d’Italia, Temi di Discussione, n. 1009 (aprile 2015).

alcuni segmenti della clientela possono essere funzionali al finanziamento di un sistema produttivo articolato.

Preservare queste specificità e la vitalità di un modello di attività bancaria di questa natura non è però automaticamente garantito dall'insediamento, più o meno secolare, in un territorio. Richiede un aggiornamento continuo dei servizi proposti a famiglie e imprese e dei modelli organizzativi più efficienti per la loro offerta. Dal lato dei ricavi, una maggiore diversificazione delle fonti è essenziale per sostenere la redditività in un periodo di bassi tassi d'interesse e volumi di credito contenuti. Per le banche locali il cammino è appena iniziato: l'incidenza delle commissioni da servizi sul margine d'intermediazione è salita nel 2014 al 31,3 per cento per il complesso del sistema bancario, ma resta di circa dieci punti inferiore per gli intermediari locali.

Alcune banche sono già oggi in grado, per dimensioni e competenze, di accompagnare le imprese sulla via dell'innovazione e dell'internazionalizzazione, aiutandole anche ad aprire il proprio capitale all'esterno e ritagliandosi così un ruolo di consulenti e non solo di finanziatori. I vantaggi per gli intermediari non sono limitati a una maggiore diversificazione dei ricavi; l'irrobustimento della struttura finanziaria delle imprese è un passaggio essenziale per rafforzare la clientela e consentire alla banca un rapporto con la comunità di riferimento più equilibrato, riducendo i rischi di distorsioni nell'allocazione del credito. Ne beneficerebbero anche le imprese, cui una struttura finanziaria più equilibrata assicura maggiore resistenza agli shock.

La governance delle banche e il ruolo delle fondazioni bancarie

Lo scenario di riferimento dell'intermediazione finanziaria sta mutando con una rapidità che pochi anni fa non sarebbe stata prevedibile. In un mercato reso più competitivo dall'Unione Bancaria, la capacità di rafforzare il patrimonio, quando necessario, diviene ancora più importante che in passato; questo può avvantaggiare le banche disposte ad aprire i propri assetti proprietari. Ne risentirà positivamente la loro stessa *governance*, variabile chiave per cogliere le potenzialità offerte dal legame con il territorio e minimizzarne gli svantaggi.

Ancora nei primi anni '90 del secolo scorso i sistemi bancari di alcune tra le maggiori economie europee erano caratterizzati da una rilevante presenza del settore pubblico. Nei paesi in cui questa presenza si è mantenuta fino ai nostri giorni, il sistema delle banche pubbliche ha mostrato limiti evidenti all'arrivo della crisi, richiedendo in alcuni casi consistenti interventi di salvataggio dello Stato.

Questo in Italia non è avvenuto. Le iniezioni di risorse finanziarie dello Stato nel capitale delle banche sono state incomparabilmente più esigue di quelle di altri paesi europei grandi e piccoli. Hanno giocato un ruolo anche le riforme che venticinque anni fa hanno posto le basi per il

superamento di un sistema bancario allora prevalentemente pubblico. La storia è ben nota ai presenti e non occorre certo ripercorrerla. Ma tornando col pensiero al mondo di allora, in cui il sistema pubblico controllava direttamente o indirettamente circa il 70 per cento dell'intermediazione bancaria, e ricordando che la stessa natura d'impresa dell'attività bancaria dovette attendere la sua sanzione legislativa nel Testo unico del 1993 per non essere più posta in discussione, la strada percorsa appare davvero lunga. È una strada che altri paesi hanno appena iniziato, non di rado come reazione a situazioni di crisi conclamata.

Il disegno di fondo delle leggi di riforma del sistema bancario degli anni novanta, dalla riforma Amato a quella Ciampi, consisteva nella cesura di ogni indebita commistione tra l'organismo *non-profit* e la banca, che doveva essere gestita secondo principi esclusivamente imprenditoriali, nel rispetto di criteri prudenziali e senza condizionamenti estranei a quelli propri dell'attività d'impresa. Negli anni successivi, la maggior parte delle Fondazioni ha effettivamente attenuato il rapporto con le banche conferitarie, pur mantenendo partecipazioni, talvolta anche significative, e una rappresentanza negli organi aziendali. Nei casi in cui non è stato rispettato nella sostanza il principio di diversificazione degli investimenti, la concentrazione del patrimonio della Fondazione nella banca di riferimento è rimasta elevata. Con la crisi finanziaria la dipendenza della Fondazione dal valore e dalla redditività della banca ha prodotto in qualche caso un circolo vizioso: le difficoltà dell'intermediario si sono tradotte in una condizione di fragilità dell'azionista, che a sua volta non ha potuto fornire alla banca tutto il supporto di capitale a essa necessario. Dove vi era un rapporto non corretto fra la banca e la Fondazione azionista, si sono manifestate carenze di *governance* che si sono tradotte, in più d'un caso, in una deviazione da criteri di sana e prudente gestione, quando non in episodi di vera e propria *mala gestio*.

La Banca d'Italia sollecita da tempo interventi sulla disciplina delle Fondazioni per incoraggiare la diversificazione degli investimenti e un'interpretazione del ruolo di azionista-investitore rispettosa dell'autonomia gestionale delle banche partecipate³. Il Protocollo d'intesa fra il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e l'ACRI è un passo significativo nella direzione auspicata. Rispetto alle riforme Amato-Ciampi e alla "Carta delle Fondazioni" del 2012⁴, il Protocollo completa e precisa alcune norme di principio, ma soprattutto sancisce l'impegno a dare attuazione in tempi ben definiti a regole gestionali, organizzative e di trasparenza condivise dalle Fondazioni con la propria autorità di vigilanza. Questi impegni rappresentano un punto di riferimento per tutti; facilitano il MEF nei suoi compiti di verifica e controllo sul rispetto della legge e degli statuti.

³ In tal senso si sono espressi anche il Fondo Monetario Internazionale, nell'ultimo Programma di valutazione del settore finanziario italiano (FSAP 2013), e la Commissione europea nelle Raccomandazioni sul programma di riforme nazionali (PNR 2014).

⁴ La "Carta delle Fondazioni" definisce migliori standard di governance e di trasparenza degli assetti organizzativi, dell'attività istituzionale e della gestione del patrimonio.

Dal punto di vista della Banca d'Italia, è apprezzabile soprattutto che si sia finalmente individuato un preciso limite di concentrazione degli investimenti (un terzo del patrimonio), coerente con l'obiettivo di un'adeguata diversificazione del portafoglio. Questo passaggio pone le premesse per attenuare, in prospettiva, il circuito vizioso cui ho prima fatto cenno.

Altri aspetti apprezzabili del Protocollo sono l'aver vietato alle Fondazioni, o quanto meno limitato a ipotesi residuali, l'indebitamento e l'uso di derivati; l'aver rafforzato il rispetto del divieto di controllo, anche congiunto e di fatto, delle banche partecipate; le numerose previsioni introdotte in materia di *governance* per promuovere la qualità degli organi, favorirne il ricambio, rafforzarne l'indipendenza; gli obblighi di maggiore trasparenza e *accountability*.

Si è previsto un periodo transitorio, non breve, per consentire alle Fondazioni di ridurre con gradualità le proprie partecipazioni e altre attività entro il limite di concentrazione. Mi auguro che le Fondazioni procedano con decisione e con tutta la rapidità concretamente possibile.

Sulla base di un'analisi condotta su un campione di Fondazioni partecipanti al capitale delle maggiori banche italiane, stimiamo che l'ammontare di capitale che dovrà essere ceduto perché eccedente il limite, sarebbe, per le banche significative, cioè vigilate direttamente dal Meccanismo di vigilanza unico europeo, di 4,8 miliardi.

Un'adeguata diversificazione proteggerà il valore complessivo del portafoglio di investimenti partecipativi, valorizzando il ruolo di investitore di lungo periodo che le Fondazioni svolgono. Esse possono continuare a contribuire positivamente alla stabilità del sistema bancario non solo con l'apporto di capitale necessario per gli obiettivi di patrimonializzazione, ma anche come azionisti stabili e lungimiranti, capaci di favorire l'orientamento degli intermediari a modelli di business non troppo focalizzati su risultati di breve periodo.

Un rapporto equilibrato tra Fondazioni e banche partecipate può quindi favorire anche la buona *governance* di queste ultime. È il portato dell'esperienza, lontana e recente, che insegna che le crisi bancarie non originano soltanto da *shock* esterni, ma non di rado nascono, o si aggravano, per le carenze della gestione.

Contano assetti di governo e dei controlli interni equilibrati, che evitino ad esempio eccessive concentrazioni di potere e valorizzino l'attività di organi collegiali professionali e capaci di indipendenza di giudizio; conta, più in generale, la capacità degli organi di vertice di comprendere le fonti dei rischi, di assumere decisioni consapevoli sul livello di rischio tollerato e sulle conseguenti strategie di sviluppo, di istituire meccanismi di controllo e gestione idonei a verificare la corretta attuazione delle strategie a tutti i livelli aziendali.

Negli anni la normativa sulla *governance* bancaria è diventata sempre più stringente. A partire dalla seconda metà degli anni '90 sono stati formalizzati i criteri a cui attenersi in materia di controlli interni, composizione degli organi societari e attribuzione di poteri e responsabilità. Si

sono aggiunte più di recente non solo nuove disposizioni in materia di governo societario, ma anche norme cogenti sui sistemi di remunerazione e incentivazione, in armonia con gli standard del Financial Stability Board; sono state riviste le norme sul sistema dei controlli interni, di pari passo con l'elaborazione di principi e linee-guida a livello internazionale.

Vi sono tuttavia margini di progresso, in primo luogo nelle aree della qualità e funzionalità degli organi, della dialettica interna alle società, del presidio dei conflitti d'interesse, per citare alcuni dei temi recentemente interessati da interventi legislativi. Le carenze rispetto ai dettami normativi continueranno a essere oggetto dell'azione della vigilanza attraverso l'insieme, recentemente rafforzato, di strumenti correttivi e sanzionatori disponibili in ambito SSM.

I nuovi scenari imposti dall'evoluzione regolamentare

Alcuni importanti capitoli della disciplina del governo societario sono oggetto di interventi normativi nell'ambito del recepimento della direttiva CRD IV. Il d.lgs. n. 72 del 2015 che traspone la direttiva rivede profondamente la disciplina dei requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale. Ai requisiti oggettivi di onorabilità e professionalità si affiancano criteri di competenza e correttezza, da specificare in norme secondarie, e limiti al cumulo degli incarichi. I poteri correttivi e di intervento dell'autorità di vigilanza vengono rafforzati aggiungendovi il potere della Banca d'Italia di rimuovere dall'incarico uno o più esponenti aziendali per ragioni di sana e prudente gestione e, in alternativa all'adozione di provvedimenti di crisi, di rimuovere l'intero organo.

Il rafforzamento delle regole sulla qualità degli azionisti e degli organi aziendali e il completamento dei poteri di intervento disponibili per l'autorità di vigilanza avvengono in una fase di trasformazione degli assetti proprietari e di governo degli intermediari. Il Protocollo MEF-ACRI indurrà o accelererà il cambiamento degli assetti proprietari di alcuni tra i gruppi maggiori. La riforma delle banche popolari, dopo la recente emanazione delle disposizioni di vigilanza concernenti le modalità di calcolo della soglia di attivo e le limitazioni al rimborso delle azioni dei soci recedenti, sta entrando nella fase dell'attuazione, nella quale le banche interessate dovranno deliberare la trasformazione in società per azioni (se non riducono l'attivo al di sotto della soglia). Si discutono, come è noto, proposte di riforma del credito cooperativo che, nel salvaguardare i caratteri di mutualità e attenzione al territorio caratteristici di queste banche, ne promuovano una maggiore integrazione. L'Unione bancaria faciliterà l'attività bancaria *cross-border* e può in prospettiva spingere a progetti di aggregazione fra banche di diversi paesi dell'area dell'euro. Sono sviluppi altrettanto importanti di quelli che oltre vent'anni fa mutarono il volto del sistema bancario italiano.

Le riforme nel campo della gestione delle crisi non sono di rilievo minore. Nel 2015 dovrà essere recepita la nuova direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi, che armonizza e rafforza la protezione dei depositanti. Anche se non si è finora riusciti a creare un unico fondo di garanzia a livello europeo, l'armonizzazione dei sistemi nazionali ridurrà le complessità e le distorsioni dovute alle diverse forme di protezione e alle diverse modalità di funzionamento degli schemi nazionali. Sempre nel 2015 occorrerà recepire la direttiva che armonizza gli strumenti e i poteri delle autorità per prevenire, pianificare e risolvere le crisi (*Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD*). Dal 1° gennaio 2016 un meccanismo di risoluzione unico (*Single Resolution Mechanism*) avrà la responsabilità di gestire le crisi bancarie nell'intera area dell'euro in cooperazione con le autorità di risoluzione nazionali; alla Banca d'Italia sono state di recente attribuite, in continuità con il ruolo svolto finora, le funzioni di autorità nazionale di risoluzione. Il sistema di risoluzione potrà avvalersi di un fondo di risoluzione (*Single Resolution Fund*), costituito con i contributi di tutte le banche dell'eurozona, inizialmente suddiviso in comparti nazionali poi progressivamente messi in comune.

Obiettivo del nuovo quadro normativo è intervenire nelle situazioni di difficoltà fin dalle loro prime manifestazioni per prevenire le crisi e, quando queste si verificano, minimizzare gli oneri per risparmiatori e contribuenti e le conseguenze negative per la stabilità finanziaria. La graduale mutualizzazione delle risorse del fondo di risoluzione contribuirà a recidere il legame tra le condizioni degli Stati e quelle delle banche.

Il meccanismo di risoluzione unico si avvarrà degli strumenti e dei poteri di gestione delle crisi previsti dalla *BRRD*. Le banche dovranno preparare e sottoporre alle autorità i propri piani di risanamento, con le misure da adottare per riequilibrare la situazione patrimoniale e finanziaria nel caso di un significativo deterioramento; le autorità di risoluzione, in cooperazione con quelle di vigilanza, predisporranno piani da attuare in caso di risoluzione. L'insieme degli strumenti per la gestione delle crisi è più articolato che in passato. Oltre alle cessioni di attività e passività, ben note nell'esperienza italiana, sono previsti anche la creazione di banche-ponte (*bridge bank*), di veicoli di gestione delle attività (*bad banks*), e il cosiddetto *bail-in*, ovvero il coinvolgimento degli azionisti e dei creditori nelle perdite mediante la cancellazione, almeno parziale, del capitale e delle passività bancarie oppure la conversione di queste ultime in capitale.

Il novero delle passività bancarie assoggettabili a *bail-in* è ampio; non include solo strumenti di debito subordinato, tipicamente più esposti a perdite in caso di insolvenza dell'emittente, ma anche debito *senior*, quali le obbligazioni, e altre passività non protette. Le esenzioni sono circoscritte ai depositi, fino all'ammontare protetto dal sistema di garanzia (100.000 euro), alle obbligazioni garantite da specifiche attività (ad es. *covered bonds*), ad alcune passività caratterizzate da brevissima durata o strettamente connesse al funzionamento di infrastrutture essenziali (ad es. sistemi di pagamento e regolamento), escluse per evitare ripercussioni sul funzionamento dei mer-

cati e del sistema dei pagamenti, e alle passività necessarie per garantire il funzionamento dei servizi essenziali (ad es. crediti commerciali e dei dipendenti).

In circostanze eccezionali e ad alcune condizioni, le autorità possono escludere dal *bail-in* altre passività in via discrezionale, ad esempio al fine di evitare fenomeni di contagio e salvaguardare la stabilità finanziaria. In questi casi è possibile fare ricorso al fondo di risoluzione a condizione che i titolari degli strumenti di capitale e i creditori non esclusi dal *bail-in* abbiano fornito un contributo all'assorbimento delle perdite e alla ricapitalizzazione pari ad almeno l'8 per cento del totale del passivo.

Si tratta di un assetto completamente nuovo, per il nostro come per altri sistemi bancari. Dovrà essere gestito con attenzione, valorizzandone e contribuendo ad allontanare rischi di instabilità. Gli intermediari dovranno riconsiderare con attenzione le prassi fin qui seguite nel collocamento dei prodotti presso la clientela. È dovere delle banche informare adeguatamente i clienti, specie quelli meno consapevoli, dei rischi connessi con le diverse tipologie di prodotti, in particolare per quanto riguarda l'eventualità di subire una svalutazione del proprio credito o una sua conversione in capitale in caso di crisi della banca. Nell'esercizio delle proprie competenze, la Banca d'Italia potrà intervenire, una volta definita la cornice legislativa del *bail-in*, sulla disciplina degli strumenti di raccolta, allo scopo di facilitare la percezione del pubblico della differenza fra le diverse forme di raccolta, potranno essere valutate regole specifiche per scoraggiare il collocamento degli strumenti più rischiosi presso la clientela *retail*.

L'introduzione del *bail-in*, il ruolo delle nuove autorità di risoluzione, la rilevanza dei fini pubblici perseguiti dal nuovo quadro normativo, impongono a tutte le banche di valutare in maniera approfondita l'adeguatezza del proprio assetto organizzativo e del proprio modello di business. La "risolvibilità" delle istituzioni, cioè la capacità di gestire ordinatamente una crisi senza ricorrere a interventi pubblici straordinari, diventerà un elemento centrale delle valutazioni delle autorità; è destinata a giocare un ruolo strategico nelle decisioni degli intermediari per quanto riguarda, fra l'altro, le strategie di espansione, le configurazioni organizzative, l'offerta di prodotti e servizi. Su questi e altri aspetti sono attribuiti all'autorità di risoluzione poteri incisivi sia nella fase di preparazione della crisi sia successivamente alla sua manifestazione.

L'evoluzione dell'economia, il rafforzamento delle regole prudenziali, l'Unione bancaria stanno cambiando profondamente la struttura del sistema creditizio. Il cambiamento è solo iniziato. Ogni banca, piccola o grande, è chiamata a valutare le scelte migliori per affrontarlo, nell'interesse dei propri azionisti, dei propri clienti, della comunità e del sistema economico di riferimento; nell'interesse, in ultima analisi, della tutela del risparmio, ragion d'essere originaria delle Casse di Risparmio, valore costituzionale attuale.