

III° Forum Fisac CGIL Nazionale
Banche e Assicurazioni

Banche e Vigilanza in Europa: il quadro attuale e le prossime sfide

Carmelo Barbagallo
Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria
della Banca d'Italia

Roma, 20 settembre 2016

Questo forum cade in una fase delicata, per l'Europa come per l'Italia; gli equilibri geo-politici sono in movimento; l'andamento dell'economia continua a risentire del lascito della crisi; regole e controlli sulle banche e la finanza hanno subito un profondo cambiamento.

In Italia il settore bancario ha nel complesso retto all'urto della crisi, come di recente testimoniato dagli stress test europei. Permangono specifiche situazioni problematiche, per le quali sono in corso processi di risanamento, ma il complesso delle banche italiane mostra una buona tenuta, pur dovendo fronteggiare due principali difficoltà. La prima è l'elevata consistenza dei crediti deteriorati. Come più volte sottolineato dalla Banca d'Italia, si tratta di un problema certamente rilevante, ma che va inquadrato entro corrette dimensioni. La seconda, comune alle banche di tutti i principali paesi, è rappresentata dalla bassa profittabilità. È il problema più serio, la cui soluzione richiede un forte impegno da parte di tutti gli attori interessati, anche in considerazione delle ancora deboli prospettive di crescita economica.

1. Il contesto di riferimento

Il contesto macroeconomico europeo è oggi ancora debole. Tende di conseguenza ad accrescersi il consenso riscosso dai movimenti contrari al progetto europeo, anche sull'onda dell'uscita del Regno Unito dall'Unione. Tali sviluppi, a loro volta, aggravano la debolezza del quadro congiunturale, data la relazione inversa che intercorre tra incertezza e crescita economica.

La redditività delle banche europee risente della insufficiente crescita della produzione e del contesto di bassa inflazione, che impone politiche

monetarie accomodanti e tassi d'interesse minimi o perfino negativi. Una redditività inadeguata non permette di generare autofinanziamento; rende difficoltoso e costoso reperire capitale e liquidità sul mercato; può innescare un circolo vizioso. Occorre reagire rapidamente, conseguire adeguati livelli di efficienza e produttività, espandere i ricavi e ridurre i costi, ricercare nuovi modelli distributivi e di business.

La situazione di debolezza reddituale va inquadrata nel contesto di importanti mutamenti strutturali. Il primo è l'evoluzione della variabile tecnologica, fonte di grandi opportunità, ma anche di rapida erosione dei profitti, per gli intermediari che non sapranno coglierne per tempo le potenzialità. L'evoluzione tecnologica mette in crisi le politiche di espansione sul territorio e di utilizzo intenso del fattore lavoro tradizionalmente praticate dal sistema bancario. L'adeguato sfruttamento delle nuove tecnologie richiede peraltro ingenti investimenti che rischiano di tradursi in una pressione sul reddito che alcune banche potrebbero avere difficoltà a sostenere.

Un secondo cambiamento strutturale è dato dalla graduale evoluzione del sistema finanziario verso un assetto caratterizzato da un maggiore peso del mercato nel finanziamento dell'economia. A livello internazionale, l'intermediazione non bancaria svolge un ruolo maggiore rispetto a quanto si osserva in Europa. In Italia, meccanismi alternativi di credito alle imprese (veicoli di cartolarizzazione, *minibond*) e l'apertura del mercato del credito al settore assicurativo rispondono a richieste di unificazione del mercato dei capitali. Sforzi da parte delle banche anche su questo versante sono comunque ancora necessari, anche attraverso un cambiamento del modo di concepire il rapporto con le imprese. Potrebbero gradualmente acquisire maggiore rilevanza le attività di consulenza e di prestazione di servizi. Il maggiore accesso diretto al mercato da parte delle imprese e il rafforzamento del mercato dei capitali in Italia non implicano necessariamente un declino del ruolo delle banche.

Un terzo cambiamento strutturale è rappresentato dalla profonda revisione delle regole e dei controlli sul sistema finanziario avviata all'indomani della crisi. Il quadro si è fatto oggi particolarmente complesso e severo. Si è rapidamente passati dall'armonizzazione minima delle regole, la cui declinazione era prerogativa esclusiva delle autorità nazionali, alla vigilanza unica a livello europeo. Alle molteplici esigenze sottese all'ordinato ed efficiente andamento dei mercati si è risposto moltiplicando le autorità coinvolte. Vigilanza, risoluzione delle crisi, supervisione macroprudenziale, regolamentazione e concorrenza sono oggi rimesse alla cura di altrettante autorità, a livello europeo e nazionale, che si articolano in un quadro particolarmente complesso, quasi un *puzzle*. Le nuove regole richiedono alle banche, in particolare, di operare con elevati livelli di capitale e di liquidità; impongono alle autorità, europee e nazionali, di agire molto in anticipo e con strumenti assai incisivi; sollecitano più alti livelli di attenzione alle vicende bancarie da parte di investitori e depositanti.

L'evoluzione di regole e controlli che ho appena tratteggiato è in larga misura la conseguenza di un mondo della finanza divenuto al contempo più complesso e più fragile, che espone gli operatori a una maggiore volatilità rispetto al passato. Una reazione di così ampia portata è possibile si sia tradotta, in certi ambiti, in un eccesso di regolamentazione, come è possibile che alcune scelte siano divenute operative con troppa rapidità e senza adeguata preparazione da parte della clientela e degli investitori. Nonostante l'intenso processo di armonizzazione, in Europa le diverse giurisdizioni operano in alcuni ambiti strategici per l'attività bancaria con norme e prassi ancora differenti. Basti pensare alle diversità che connotano le norme penali, civili, fiscali, fallimentari di ciascun ordinamento; ai tempi a volte straordinariamente lunghi dei tribunali civili, come nel nostro paese; alle prassi di alcuni debitori, non escluse le pubbliche amministrazioni, di pagare in ritardo.

A fronte di tutto ciò, è evidente l'esigenza di omogeneizzare e stabilizzare il quadro regolamentare, ridurre gli elementi di incertezza, "livellare il terreno di gioco", contenere le spinte al rialzo dei livelli di capitale. È necessario accrescere la cultura finanziaria, in particolare in paesi come il nostro, dove i rendimenti a doppia cifra a lungo registrati in passato dai titoli di Stato hanno teso a nascondere l'importanza, nelle scelte di investimento, della relazione rischio-rendimento e del principio della diversificazione del rischio.

Queste esigenze sono ben presenti alle autorità. Solo a titolo di esempio, vorrei ricordare che nel comunicato stampa dello scorso gennaio il Gruppo dei Governatori e dei Capi della Supervisione (GHOS) ha espresso l'indirizzo che in seguito al completamento delle riforme i requisiti patrimoniali complessivi "non dovranno aumentare in modo significativo". Tale orientamento è stato ribadito dal medesimo gruppo lo scorso 11 settembre. La Banca d'Italia partecipa a questi lavori; è impegnata ad assicurare parità di trattamento alle banche italiane e un adeguato riconoscimento delle specificità nazionali, anche al fine di evitare effetti indesiderati sul fronte della crescita del credito e dell'economia.

2. Le banche italiane

Lo scenario nel quale le banche italiane sono chiamate ad operare è parte del più ampio quadro internazionale che ho sinteticamente delineato. Sul fronte della tecnologia, della struttura dei mercati e dei modelli di business i problemi e le sfide sono per molti aspetti analoghi a quelli che caratterizzano l'intero sistema bancario europeo. La recessione nel nostro paese è stata tuttavia più grave che altrove, e la ripresa più incerta. Inoltre, a fronte di un ricorso al mercato dei capitali elevato nel confronto europeo, gli aiuti di stato ricevuti dal nostro sistema bancario sono stati trascurabili. Questi fatti contribuiscono a spiegare un livello di capitalizzazione del nostro sistema bancario che, seppure

adeguato ai rischi, è più contenuto in confronto con le altre banche europee e una redditività, pur in ripresa, ancora debole.

Un quadro completo e obiettivo deve tuttavia tenere conto anche di altri aspetti. In particolare, l'indicatore regolamentare di leva finanziaria che entrerà in vigore nel 2018, calcolato come rapporto tra patrimonio e attività non ponderate (*leverage ratio*), segnala una rischiosità del nostro sistema bancario inferiore alla media europea. Inoltre, sebbene il sistema italiano si caratterizzi nel complesso per un modello di business di tipo tradizionale, l'azione di diversificazione dei ricavi condotta negli anni ha portato a una incidenza del margine di interesse inferiore a quella della media dei paesi europei. Ciò rende il conto economico delle nostre banche relativamente meno esposto agli effetti della fase di bassi tassi d'interesse. Infine, i rischi operativi e di condotta sono per le banche italiane meno significativi della media.

Nel complesso, queste evidenze delineano un quadro non di sole ombre per il sistema bancario italiano, come talvolta affermato da alcuni commentatori. Il sistema nel suo complesso ha tenuto, come confermato anche dalle prove di stress condotte in sede europea nei mesi scorsi, che hanno visto le principali banche italiane conseguire buoni risultati anche di fronte a scenari particolarmente avversi.

Per il complesso delle cinque banche italiane che hanno partecipato all'esercizio (UniCredit, Intesa Sanpaolo, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare e UBI Banca) l'impatto sul requisito di capitale della migliore qualità (CET1 ratio) derivante dallo scenario avverso (-4 punti percentuali) è risultato in linea con quanto osservato sia per il complesso delle banche europee (-3,8 punti percentuali) sia per il sottoinsieme di banche dei paesi SSM.

A giugno di quest'anno il CET1 ratio del sistema era pari al 12,1 per cento. Dal 2007 ad oggi il ricorso al mercato è stato rassicurante, con quasi 50 miliardi di risorse finanziarie fresche. Il capitale della migliore qualità – in rapporto agli attivi ponderati per il rischio – è all'incirca raddoppiato. Sebbene il grado di patrimonializzazione delle banche italiane sia più basso nel confronto internazionale, come ho precedentemente ricordato, esse si caratterizzano per un migliore rapporto di leva finanziaria: alla fine dello scorso anno il leverage ratio delle maggiori banche italiane era pari al 5,4 per cento, a fronte di una media del 5,1 per il complesso dei grandi gruppi europei.

Adesso che l'Italia sta emergendo dal lungo periodo di difficoltà economica, occorre affrontare i due principali problemi a cui ho fatto cenno in premessa: quello dei crediti deteriorati e quello della redditività.

2.1 I crediti deteriorati

In un sistema finanziario, come quello italiano, in cui il credito bancario rappresenta la principale fonte di finanziamento dell'economia e l'accesso diretto al mercato da parte delle imprese è ancora molto limitato, non sorprende che le difficoltà delle imprese dovute alla forte recessione si siano pesantemente riflesse sulla qualità degli attivi bancari. Dall'inizio della crisi ad oggi l'ammontare dei crediti deteriorati si è pressoché triplicato.

All'aumento della consistenza dei crediti deteriorati hanno contribuito i tempi eccessivamente lunghi di recupero dei crediti, sia per via giudiziaria sia stragiudiziale. Se in Italia avessimo goduto di tempi di recupero in linea con quanto osservato nei principali paesi europei il rapporto tra le sofferenze e i prestiti sarebbe oggi pari a circa la metà di quello effettivamente registrato, non discostandosi molto dalla media europea.

Un elevato stock dei crediti deteriorati ha indubbiamente effetti indesiderati. Si tratta, infatti, di attivi di difficile valutazione; ciò contribuisce a innalzare il premio per il rischio che le banche devono pagare per raccogliere capitale e liquidità sul mercato.

Ciò detto, il fenomeno va inquadrato correttamente. Molti commentatori fanno insistente riferimento a un valore complessivo di 360 miliardi. Tale valore, sebbene formalmente corretto, è economicamente fuorviante. Esso infatti è al lordo delle cosiddette rettifiche di valore, perdite già spesate nei bilanci degli anni passati. Il valore netto era in realtà pari a circa 200 miliardi a fine 2015. Inoltre, i crediti deteriorati includono per oltre un terzo anche prestiti relativi a debitori in situazione di temporanea difficoltà. I prestiti relativi a

debitori in stato di crisi irreversibile, le cosiddette sofferenze, erano pari a poco meno di 90 miliardi al netto delle rettifiche. Va anche tenuto conto del fatto che questi prestiti sono assistiti da garanzie sia reali (stimate in 85 miliardi) sia personali (37 miliardi).

Con la ripresa, seppur modesta, dell'economia, il processo di deterioramento della qualità del credito si sta riducendo; ciò sta dando luogo a un graduale ridimensionamento della consistenza di questi attivi.

Nel secondo trimestre del 2016 il flusso dei nuovi crediti deteriorati per l'intero sistema bancario è sceso al 3,0 per cento del totale dei prestiti, attestandosi sui valori più bassi dal 2008. Nello stesso periodo l'incidenza dello stock dei crediti deteriorati nei bilanci dei cinque maggiori gruppi bancari italiani si è ridotta dal 17,9 al 17,4 per cento (dal 10,4 al 10,1 per cento al netto delle rettifiche); il rapporto di copertura (ovvero il rapporto tra lo stock di rettifiche e la consistenza dei crediti deteriorati) è aumentato al 46,8 per cento, valore in linea con quello osservato in media per i maggiori gruppi europei.

Sinora l'incontro tra domanda e offerta sul mercato dei crediti deteriorati è stato difficile, perché il prezzo proposto per questi attivi dai potenziali investitori si discostava, anche significativamente, dal loro valore di bilancio. Negli ultimi anni nel nostro paese sono state assunte diverse iniziative per ridimensionare questo differenziale e facilitare lo smaltimento dei crediti deteriorati.

Nel 2014 il trattamento fiscale delle perdite su crediti è stato allineato a quello prevalente nel resto d'Europa. Nel 2015 e quest'anno sono state inoltre apportate modifiche alle procedure fallimentari ed esecutive, al fine di accrescerne l'efficacia e di ridurre i tempi di recupero dei crediti.

In tale ambito, sono stati rafforzati gli strumenti negoziali di risoluzione della crisi d'impresa; sono stati introdotti meccanismi per accelerare le procedure fallimentari, anche attraverso forme di responsabilizzazione dei curatori; sono state semplificate le procedure di esecuzione forzata ed agevolate le vendite, sia con interventi sui meccanismi di aggiudicazione, sia attraverso una maggiore trasparenza e accessibilità delle informazioni sulle vendite forzate; è stata introdotta la possibilità per le banche di richiedere l'assegnazione stragiudiziale delle garanzie.

L'accordo raggiunto dal Ministero dell'Economia e delle finanze con la Commissione europea su uno schema di garanzia pubblica per la cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) e il miglioramento delle procedure di recupero possono fungere da stimolo alla ripresa del mercato dei crediti deteriorati, contribuendo ad innalzarne il prezzo. In queste settimane si sta concretizzando la prima operazione di cartolarizzazione assistita da GACS; auspichiamo che ad essa seguano a breve ulteriori operazioni della specie.

Anche i fondi privati Atlante e Atlante 2 contribuiranno allo sviluppo del mercato degli attivi deteriorati con investimenti nelle tranche più rischiose delle cartolarizzazioni di sofferenze. Pur con risorse iniziali relativamente contenute, questi fondi possono dimostrare che è possibile conseguire rendimenti soddisfacenti acquistando sofferenze a prezzi più elevati di quelli oggi offerti dagli investitori specializzati.

L'autorità di vigilanza sta inoltre dando impulso a una gestione più attiva dei crediti deteriorati da parte delle banche. Nei giorni scorsi il Meccanismo di Vigilanza Unico ha dato avvio a una consultazione pubblica su una guida non vincolante sui prestiti deteriorati, contenente indicazioni pratiche per indurre le banche a migliorare la gestione di questi attivi.

La Banca d'Italia è stata parte attiva dei lavori, che per alcuni aspetti ha anticipato. Nel gennaio scorso, infatti, abbiamo varato una nuova, sistematica raccolta di dati sulle sofferenze.

L'iniziativa è nata dalla constatazione di una scarsa disponibilità di dati a livello informatizzato presso le banche. Ciò rappresenta uno dei fattori di ostacolo allo sviluppo in Italia di un mercato delle partite anomale; difficoltà nel mettere a disposizione dei potenziali acquirenti un adeguato e affidabile set informativo implicano infatti tempi lunghi per la definizione delle trattative e possono indurre i potenziali acquirenti a chiedere forti sconti. Un primo invio di dati è previsto per la fine di questo mese. Completate le verifiche qualitative di routine, la Banca d'Italia pubblicherà un'analisi di questi dati.

È ovviamente prematuro esprimere un giudizio sull'efficacia delle singole iniziative appena richiamate. È tuttavia evidente come la loro azione congiunta possa agevolare notevolmente il processo di riduzione dei crediti deteriorati.

2.2 *La redditività*

La redditività delle banche italiane rimane debole. Nel primo semestre del 2016 il ROE dei cinque maggiori gruppi bancari italiani si è quasi dimezzato (3,7 per cento) rispetto al medesimo periodo del 2015 (6,3 per cento). Alla flessione del margine di interesse si è accompagnata anche quella dei ricavi da commissioni.

L'andamento insoddisfacente della redditività riflette fattori che, come detto, influenzano l'intero sistema bancario europeo: la crescita moderata e i bassi tassi di interesse; il mutamento tecnologico. È tuttavia in parte dovuto a fattori specifici della nostra economia: una crescita economica inferiore a quella media europea, che si traduce in un flusso ancora comparativamente elevato delle rettifiche su crediti; ritardi nell'adeguamento strutturale delle banche italiane, con una rete di sportelli ancora troppo ampia e un eccesso di capacità produttiva in relazione a un'economia che si è contratta significativamente rispetto a un decennio fa (di quasi un decimo in termini di PIL e un quarto in termini di produzione industriale).

Questi fattori non possono non spingere verso un ripensamento del modo di "fare banca". Come tutte le imprese soggette a regole di mercato, le banche devono adeguare nel continuo prodotti e tecniche di produzione alle nuove tecnologie. A tal fine devono agire su vari fronti. Occorrono nuovi investimenti in tecnologia e capitale umano; occorre agire per sostenere i ricavi, con una ulteriore diversificazione delle fonti di reddito; è necessaria una azione energica di contenimento dei costi. Su quest'ultimo fronte l'azione realizzata negli ultimi anni, anche grazie all'importante contributo delle organizzazioni dei lavoratori,

ha prodotto effetti positivi sui bilanci, effetti che tendono tuttavia a essere erosi dalla contrazione dei ricavi, che risente dei fattori sopra richiamati. La politica di contenimento dei costi dovrà dunque proseguire, anche attraverso un ripensamento della presenza sul territorio. Stiamo già assistendo, da parte di alcuni intermediari, a una graduale dismissione di attività non essenziali, sia in Italia sia all'estero, per focalizzarsi più efficacemente sull'operatività caratteristica. Non possono essere esclusi interventi sul costo del personale, in un quadro più ampio di misure volte a rivedere il modello di attività e a valorizzare e riqualificare le competenze delle risorse umane, che l'evoluzione tecnologica vuole sempre più specializzate.

2.3 I prossimi passi

La revisione del quadro regolamentare effettuata negli ultimi anni ha creato alcune condizioni necessarie al rafforzamento del sistema; mi riferisco in particolare alla riforma delle banche popolari e a quella delle banche di credito cooperativo.

La riforma delle banche popolari, che consente di attingere più agevolmente al mercato dei capitali, richiede un cambiamento radicale nelle modalità di governo degli istituti più grandi, preservando al contempo le principali caratteristiche della struttura cooperativa per quelli più piccoli. Le banche interessate hanno tempo sino alla fine dell'anno per deliberare la trasformazione in società per azioni o ridurre il proprio attivo sotto la soglia prevista dalla legge.

La riforma del credito cooperativo affronta le debolezze insite nel relativo modello di *governance*, che possono rendere assai difficoltoso rafforzare i patrimoni delle BCC, soprattutto in situazioni di crisi. L'obiettivo è rendere il settore in grado di competere in uno scenario esterno di grande cambiamento. La Banca d'Italia auspica l'aggregazione delle BCC in uno o pochi gruppi bancari

ampi, ben integrati, con una robusta dotazione patrimoniale iniziale e capaci, all'occorrenza, di attrarre investitori esterni anche accedendo al mercato dei capitali; la disciplina è funzionale al pieno riconoscimento del gruppo bancario sul piano prudenziale. Sia gli obiettivi della riforma sia le modalità indicate per conseguirli sono pienamente condivisi dalla Banca centrale europea.

Entrambi gli interventi normativi possono incoraggiare una nuova fase di fusioni ed acquisizioni nel settore bancario; alcune operazioni di rilievo sono già state annunciate al mercato. Iniziative della specie non sono un obiettivo per sé; dovranno necessariamente rispondere a logiche di mercato, favorendo il contenimento dei costi, migliorando l'efficienza e la redditività, traducendosi in ultima analisi in un rafforzamento del sistema bancario.

* * *

Le banche si trovano oggi di fronte a mutamenti di grande portata, connessi con il cambiamento tecnologico, l'evoluzione del mercato dei capitali e le complessità del nuovo ordinamento regolamentare emerso dalla crisi. A questi cambiamenti strutturali si aggiungono fattori di natura congiunturale quali la bassa crescita nominale e la connessa fase di tassi d'interesse eccezionalmente bassi, che tendono a comprimere i ricavi. Per il sistema bancario italiano, a queste sfide si aggiungono debolezze specifiche, frutto in gran parte della recente storia economica del nostro paese.

Non è tuttavia corretto né ingigantire queste debolezze né trascurare i punti di forza. Un approccio pragmatico deve partire da una analisi obiettiva di entrambi per programmare linee evolutive, sfruttare opportunità, individuare soluzioni a casi problematici. È un compito alla nostra portata, se ci sarà il contributo fattivo di tutte le parti coinvolte.

