

 **BANCO POPOLARE**

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Finanze e Tesoro

**Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano
nella prospettiva della vigilanza europea**

17 febbraio 2015

Audizione dell'Amministratore Delegato di Banco Popolare

PIER FRANCESCO SAVIOTTI

BANCO POPOLARE

Illustre Presidente, onorevoli Senatori,

ringrazio in primo luogo per l'invito ad intervenire in questa sede. Ne sono onorato.

Rispetto ai temi al centro dell'"Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea", in corso di svolgimento da parte di codesta rispettabile Commissione, intendo esporre alcune osservazioni su due punti specifici di cui all'invito del Presidente onorevole Marino:

- 1) La proposta europea di separatezza delle attività bancarie nei gruppi creditizi di grandi dimensioni;
- 2) L'impatto della nuova vigilanza unica europea sugli operatori bancari, soprattutto italiani.

Le considerazioni che mi accingo a svolgere sono basate sulla mia esperienza professionale, relativa in particolare al ruolo di Amministratore delegato del Banco Popolare. In proposito ricordo che il Gruppo Banco Popolare è il quarto gruppo bancario italiano per dimensione del bilancio consolidato ed è sottoposto da qualche mese alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea. Nell'ambito del Gruppo opera tra l'altro una investment bank, Banca Aletti, specializzata nell'offerta di servizi di investimento alla clientela propria e del Gruppo (famiglie e imprese) e a questo scopo detentrica di limitate posizioni in strumenti finanziari e valutari.

1) Separatezza delle attività bancarie.

Quello della separatezza delle attività bancarie è un tema classico della regolamentazione creditizia. Nel tempo esso ha assunto declinazioni e denominazioni diverse (separatezza banca-impresa; compartimentazione tra commercial banking e investment banking; accesso diretto delle banche alla borsa o mediante società specializzate; separatezza o integrazione di bancario e parabancario ecc.), ma tutte accomunate da un unico

BANCO POPOLARE

interrogativo sottostante: qual è il punto ottimale di equilibrio, in termini di interesse generale, tra l'efficienza gestionale bancaria e la tutela dei consumatori. Va privilegiata la completezza, innovazione ed economicità dei servizi bancari, sempre più spesso erogati in contesti competitivi e internazionalizzati in cui tendono a prevalere gli operatori multifunzionali di una certa dimensione, oppure deve prevalere la segregazione dei rischi?

L'idea che vede nella banca universale un modello da combattere - che era uno dei capisaldi dei progressisti europei - negli ultimi anni è stata fatta propria anche da molti conservatori che sembrano essere convinti della bontà di separare le attività di raccolta del risparmio dalle attività di investimento.

E la Commissione europea si è mossa in questa direzione quando lo scorso anno ha proposto una disciplina delle attività di trading da parte delle banche. In particolare essa ha evitato di adottare disposizioni sommarie contro la finanza e gli strumenti derivati, il cui corretto utilizzo giova alla gestione del rischio degli investitori e degli imprenditori, circoscrivendo il proprio intervento alle sole posizioni speculative di grandi dimensioni, prescrivendone la segregazione in apposite società.

Per entrare nel merito della questione mi permetto di ricordare che la riflessione a livello europeo circa l'opportunità di imporre regole di rigida separatezza interna alle banche iniziò nel 2012. L'ipotesi era quella di introdurre nuove regole "strutturali", cioè che incidessero sull'organizzazione e sulle attività consentite alle banche, rispetto a un periodo in cui il legislatore europeo si era concentrato esclusivamente sull'adozione di regole "prudenziali", cioè volte a disciplinare i comportamenti operativi e la congruenza fra rischi e capitale.

La Commissione europea incaricò preliminarmente un gruppo di esperti guidati da Erkki Liikanen (governatore della banca centrale finlandese ed ex membro della Commissione) di formulare proposte in tal senso. Il mandato assegnato agli esperti era quello di valutare se l'introduzione di riforme

BANCO POPOLARE

strutturali, come sopra definite, avrebbe potuto giovare al sistema bancario europeo, alla sua efficienza e alla protezione dei consumatori. Si osservi come già in sede di mandato al gruppo di lavoro la finalità della Commissione fosse quella di contemperare efficienza e tutela.

Il gruppo presieduto da Liikanen formulò le proprie proposte nel giro di pochi mesi. In particolare gli esperti raccomandarono di isolare giuridicamente, nell'ambito dei gruppi creditizi, le attività di trading su strumenti complessi - laddove di dimensione complessiva superiore a una certa soglia - dalle attività più tradizionali di raccolta di depositi e di finanziamento all'economia reale. In altre parole i depositi della clientela, e i relativi regimi di protezione, non avrebbero più potuto finanziare attività eccessivamente rischiose non finalizzate a sostenere le famiglie e le imprese non finanziarie.

In particolare, le attività da isolare erano quelle contabilizzate come "Negoziazione" e "Attività disponibili per la vendita", laddove il loro ammontare avesse superato il 15-25% del totale dell'attivo di bilancio o il valore di 100 miliardi di euro. Andavano anche isolati i finanziamenti a hedge funds, private equity o entità simili (cd. shadow banking system).

A metà 2013 il Parlamento Europeo, nonostante le molte obiezioni di matrice bancaria, si è espresso a favore di un intervento legislativo e il 29 gennaio 2014 la Commissione europea ha recepito una parte delle indicazioni del Gruppo Liikanen, emanando una proposta di regolamento applicabile alle banche cosiddette "troppo grandi per fallire, troppo grandi per essere salvate, troppo complesse per essere risanate".

La finalità complessiva della proposta è quella di aumentare la stabilità del sistema bancario, di accrescere la tutela dei depositanti dei maggiori istituti e di eliminarne la distorsione concorrenziale. Tutto ciò, senza inibire un uso corretto delle attività di trading proprietario alla generalità delle banche.

BANCO POPOLARE

Il regolamento proposto dalla Commissione Europea si applica esclusivamente agli "enti creditizi di rilevanza sistemica globale" le cui attività di trading siano pari o superiori a 70 miliardi di euro (attualmente solo un gruppo bancario italiano presenta queste caratteristiche). A queste banche viene inibito di svolgere direttamente attività di negoziazione in conto proprio su strumenti finanziari e merci. La negoziazione di titoli di Stato e strumenti di mercato monetario continuerà invece a essere permessa. La negoziazione in conto proprio, nei gruppi di grandi dimensioni sopra definiti, dovrà essere segregata dalle iniziative creditizie tradizionali (raccolta depositi, servizi di pagamento, finanziamenti all'economia, servizi di investimento ecc.) e collocate in entità giuridiche distinte, o anche all'interno della stessa banca ma finanziate e capitalizzate separatamente.

Senza entrare in ulteriori particolari, mi preme solo ricordare che l'iter della proposta del regolamento e' in corso nell'ambito delle istituzioni comunitarie e che le Autorità di vigilanza disporranno di ampi margini di discrezionalità per disciplinare caso per caso una materia obiettivamente molto complessa.

In definitiva, mi sembra che la proposta della Commissione, di grande valenza ma circoscritta sia nell'ambito soggettivo che oggettivo, sia equilibrata e utile per evitare una smodata lievitazione di posizioni speculative. Essa consentirà alla generalità delle banche, escluse dal provvedimento (circa 8.000 nell'Unione Europea) di continuare a svolgere il proprio compito di finanziamento e servizio all'economia reale, di offerta di adeguate opportunità' di investimento alla clientela e di gestione equilibrata del proprio patrimonio e della propria liquidità.

Osservo peraltro che a oggi i grandi conglomerati finanziari presenti nell'Europa continentale e in Gran Bretagna continuano ad operare in sostanziale continuità con i modelli di business pre-crisi senza alcuna segregazione delle attività, ne' ridimensionamento del perimetro operativo, anche nel caso degli istituti che sono state oggetto di interventi pubblici. Sotto questo profilo le maggiori banche europee non

BANCO POPOLARE

hanno subito sostanziali impatti nella loro operatività, mantenendo una condizione di vantaggio competitivo verso le banche commerciali italiane, la cui attività di finanza e' normalmente molto più contenuta e quasi esclusivamente a servizio delle attività di credito con i privati e le imprese.

2) Impatto della vigilanza europea sugli operatori bancari.

L'unione bancaria nasce per limitare al massimo le tendenze destabilizzanti generate dalla crisi finanziaria. Si compone di tre pilastri fondamentali:

- Il Meccanismo Unico di Vigilanza (Single Supervisory Mechanism);
- Il sistema unico di risoluzione delle crisi (Single Resolution Mechanism);
- Il sistema integrato di assicurazione dei depositi.

A partire dal 4 novembre 2014 la Banca Centrale Europea ha assunto i compiti di supervisione bancaria, che esercita avvalendosi delle autorità nazionali nell'ambito del Meccanismo Unico di Vigilanza.

Rientrano direttamente in tale meccanismo i gruppi bancari più significativi appartenenti ai 18 Paesi che adottano la moneta unica (circa 130 gruppi, di cui 15 italiani, che detengono più o meno l'85% degli attivi del sistema bancario dell'Eurozona).

Sulle altre banche (cd. less significant) la vigilanza è condotta dalle autorità nazionali nell'ambito di linee guida stabilite dalla Bce che potrà tuttavia in ogni momento avocare a sé i compiti di supervisione.

Le singole autorità nazionali continueranno ad avere esclusiva competenza su un'ampia gamma di materie quali: la tutela della trasparenza e della correttezza dei rapporti con la clientela, il contrasto al riciclaggio, il finanziamento al terrorismo e la supervisione sui servizi di pagamento.

Alla Bce competono perciò la verifica del rispetto delle regole prudenziali, la valutazione periodica della situazione

BANCO POPOLARE

degli intermediari, gli interventi di vigilanza, la conduzione degli stress test ed altri compiti di vigilanza macro prudenziale.

Il principale strumento operativo della vigilanza accentrata è rappresentato dai Joint Supervisory Team, composti da personale della Bce e da local coordinators nazionali.

Le decisioni sulle banche soggette alla vigilanza accentrata sono prese da un organo collegiale, il Consiglio di Vigilanza (Supervisory Board), formato dal Presidente, da un Vice Presidente, da 4 rappresentanti della BCE e da 18 rappresentanti delle autorità nazionali.

La metodologia del Meccanismo Unico di Vigilanza si focalizza sull'analisi attuale e prospettica dei profili di rischio in base a fattori quantitativi, corretti attraverso la valutazione dell'adeguatezza dei presidi di gestione e di controllo. E' caratterizzata inoltre dall'integrazione tra vigilanza a distanza e ispettiva e da uno stretto legame tra valutazione degli intermediari e azioni correttive.

L'SSM è disegnato per conferire alla vigilanza una visione sovranazionale basata sulle migliori pratiche in materia di metodologie, modelli di analisi e valutazione dei rischi bancari.

Il secondo pilastro (Single Resolution Mechanism) ha l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria del sistema mediante una gestione centralizzata delle procedure di risoluzione delle banche in crisi affidata ad una autorità unica, il Single Resolution Board. Il Board gestirà la risoluzione degli intermediari applicando in modo centralizzato gli strumenti della Direttiva (Bank Recovery e Resolution Directive). Il Board opererà in accordo con le autorità nazionali di risoluzione, responsabili della redazione dei piani di risoluzione e della conduzione delle procedure di gestione della crisi degli intermediari cd. less significant.

Le autorità nazionali agiranno comunque sotto la supervisione e nell'ambito degli orientamenti e delle linee guida stabilite dal Board. L'SRM prevede inoltre la costituzione di un fondo

BANCO POPOLARE

per il finanziamento della risoluzione degli intermediari, alimentato progressivamente da contributi delle banche.

Tale fondo avrà a regime (2024) una consistenza di 55 miliardi di euro. Il fondo sarà inizialmente suddiviso in comparti nazionali separati, corrispondenti ai contributi forniti da ciascun Paese. I comparti saranno gradualmente unificati tramite un processo di mutualizzazione progressiva.

Il principale strumento adottabile nella fase di risoluzione consiste nell'attivazione del Bail-in, attraverso cui operare la riduzione di valore o la conversione delle passività della banca soggetta a risoluzione.

Lo strumento del Bail-in è finalizzato a limitare la possibilità che il fallimento di una banca venga posto a carico dei contribuenti anziché degli investitori.

Per quanto concerne il sistema comune di garanzia dei depositi, nell'attesa di arrivare a costituire un comune sistema europeo, è stata approvata una Direttiva di armonizzazione massima delle regole sui sistemi nazionali di garanzia dei depositi volta a rafforzarne la capacità di intervento a tutela dei risparmiatori.

La Direttiva armonizza infine le regole relative al sistema di finanziamento dei fondi assicurando che essi siano dotati di risorse adeguate anche nel medio termine.

L'istituzione dell'Unione Bancaria ha lo scopo di creare un "level playing field" nella regolamentazione, supervisione e gestione delle crisi relativamente al sistema bancario europeo. Scopo del tutto condivisibile e finalizzato a una maggiore tutela dei clienti e dell'economia reale nel suo complesso.

Nello svolgimento della sua attività la Vigilanza sovranazionale farà ampio ricorso a misurazioni - anche con l'utilizzo di metodi statistici - dei profili quantitativi della gestione bancaria (patrimonio, liquidità, esposizione ai rischi etc.) e non mancherà certo di intervenire sugli aspetti organizzativi e di governo delle banche.

BANCO POPOLARE

Un buon governo societario sarà essenziale per perseguire efficacemente le proprie strategie e competere in un mercato esteso all'ambito europeo.

Le nuove regole prudenziali impongono agli intermediari di essere adeguatamente patrimonializzati e di fare leva su strumenti di capitale di migliore qualità. Le riforme volte a contrastare il fenomeno del "too big to fail" e rendere più efficaci i meccanismi di prevenzione e risoluzione delle crisi porteranno a internalizzare le eventuali perdite facendole ricadere in primo luogo sugli azionisti e creditori e non sui contribuenti.

La costituzione di un vero mercato creditizio europeo non potrà che favorire l'aumento delle operazioni di concentrazione bancarie.