

## Il sistema delle *Less significant Institutions* (LSI): profili di rischio e priorità di vigilanza

Intervento di Giuseppe Siani

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

Milano, 16 marzo 2023

### Introduzione

Vi ringrazio innanzitutto per l'invito che mi permette di effettuare una panoramica sul settore delle banche di minori dimensioni, sulle sfide e le opportunità che le interessano e sulle priorità che la Vigilanza persegue, anche alla luce del contesto molto incerto nel quale ci stiamo muovendo.

In linea con altri contesti europei, il comparto è interessato da tempo da un percorso di progressiva razionalizzazione stimolato sia da cause macrostrutturali (eccesso di offerta, evoluzione tecnologica, cambiamento delle abitudini dei consumatori, variabili demografiche), che da effetti congiunturali e di mercato, accompagnati in taluni casi, da elementi di debolezza idiosincratici. L'evoluzione dell'ambiente di riferimento ha condotto gli intermediari a rivedere i propri orientamenti, strategici, operativi e di investimento, con ciò modificando nel tempo il relativo profilo di rischio.

A fronte di questo contesto, la supervisione mantiene elevata l'attenzione non solo sulle criticità rilevate, ma anche sull'evoluzione dei rischi e delle scelte aziendali.

### Il sistema delle *Less Significant Institution* (LSI)

Tra la fine del 2019 e la fine dello scorso anno, il numero delle LSI si è ridotto da 131 a 119 unità, tra cui sono ricomprese le 39 banche appartenenti all'unico *Institutional Protection Scheme* (IPS) italiano (*Raiffeisen Südtirol IPS*); alcuni intermediari marginali sono usciti dal mercato o sono stati acquisiti da altri operatori più solidi; altri hanno trasformato radicalmente il loro modello di *business*; limitati i casi di nuovi ingressi nel settore.

L'evoluzione recente, fortemente influenzata dal conflitto tra Russia e Ucraina, ha visto peggiorare le prospettive di crescita dell'economia mondiale, con un rialzo dei costi dell'energia e conseguenti impatti sulla disponibilità e sui prezzi delle materie prime. Al rapido aumento dell'inflazione ha fatto seguito una normalizzazione della politica monetaria in ambito europeo e il conseguente aumento dei tassi d'interesse.

In generale, il comparto delle LSI rimane caratterizzato da un elevato livello di eterogeneità nei profili tecnici. La sostenibilità dei diversi modelli di *business* che

convivono nel sistema (banche tradizionali; banche specializzate nell'*asset management*; altri operatori specializzati, soprattutto nell'area della gestione dei crediti deteriorati) risente di cambiamenti strutturali, di mercato e congiunturali che caratterizzano il contesto di riferimento, rendendo potenzialmente difficile il mantenimento degli equilibri economici, patrimoniali e finanziari.

Nel complesso, l'evoluzione della situazione tecnica delle banche LSI osservata negli ultimi mesi mostra un recupero dei margini reddituali, soprattutto per quelle con *business model* tradizionale; il percorso di recupero di livelli sostenibili di redditività per questi intermediari è tuttavia solo agli inizi, atteso che il loro *cost-income ratio* rimane ancora stabile intorno al 70 per cento, leggermente superiore a quello degli intermediari maggiori. Per le piccole banche specializzate nel settore dell'*asset management* (che rappresentano l'11 per cento del comparto), l'andamento dei margini commissionali ha risentito dell'evoluzione non favorevole dei mercati e di oneri della struttura mediamente più elevati delle altre LSI. Le altre banche specializzate, operanti soprattutto nel settore del credito e nella gestione dei crediti deteriorati, presentano ancora una dinamica reddituale positiva: la loro specializzazione operativa produce infatti dei benefici, anche se può costituire un elemento di fragilità a causa della limitata diversificazione e/o eccessiva dipendenza da singoli prodotti e/o mercati.

A fronte delle molteplici sfide competitive, gli intermediari hanno definito strategie e scelte operative differenziate, in relazione alle quali i profili di rischio si sono necessariamente modificati. Ad esempio, alcune banche si sono orientate a conseguire più elevati livelli di efficienza nello svolgimento delle attività bancarie tradizionali attraverso investimenti in innovazione, iniziative di digitalizzazione dei processi (es. *credit scoring* avanzato e uso di algoritmi), *outsourcing* di attività e sistemi di *information and communication technology* (ICT).

Lo sviluppo di nuove capacità e competenze ha talvolta condotto a fenomeni di revisione dei modelli di *business* delle banche, la cui gamma di offerta è stata arricchita tramite nuovi mix di attività e canali di distribuzione alternativi. In questi casi, le banche hanno assunto un ruolo di "piattaforma" o "hub" per integrare servizi offerti da altri (*banking as a platform*) oppure hanno beneficiato di "piattaforme" o "hub" gestiti da terze parti cui gli intermediari offrono i servizi bancari (*banking as a service*). Questi percorsi prevedono un ampio ricorso a ITC *providers* esterni e determinano nel complesso un incremento degli investimenti nel comparto ITC.

In altri casi, si è assistito alla dismissione di attività non redditizie e ad alto assorbimento di capitale a nuovi operatori specializzati (i.e. fondi di investimento specializzati in portafogli di crediti e/o *turnaround*, gestori di NPL), con un conseguente ricollocamento di talune attività all'interno dell'industria finanziaria e un progressivo arricchimento della biodiversità dei soggetti ivi operanti.

### **Profili di rischio e priorità di vigilanza**

Anche alla luce dei citati cambiamenti, la Vigilanza ha rafforzato recentemente l'attività pervasiva e diversificata mirata a individuare per tempo le situazioni connotate

da maggiore vulnerabilità, stimolare la realizzazione di interventi volti a presidiare i rischi tradizionali e innovativi e, più in generale, favorire un generale rafforzamento della resilienza del comparto. Mi concentrerò in questa sede sui principali profili di rischio e sulle connesse priorità dell'attività di supervisione relative all'analisi del business model, del rischio di credito, della *governance* e della gestione dei rischi ICT, nonché del profilo di liquidità e dell'adeguatezza patrimoniale.

Nel corso del triennio 2020-2022 l'analisi della sostenibilità del *business model* – pur in un quadro complessivamente equilibrato per la maggior parte degli intermediari – ha evidenziato una quota non marginale di fragilità sia dal punto di vista reddituale, sia da quello della rischiosità e dell'adeguatezza patrimoniale che, in assenza di una netta inversione di rotta, avrebbero potuto condurre a situazioni di crisi. Tali intermediari sono oggetto di supervisione rafforzata e di interventi volti a promuovere possibili soluzioni alle criticità aziendali.

L'azione della Vigilanza su questo versante non è ovviamente conclusa, anche alla luce del mutevole contesto di riferimento; l'incremento dei tassi produce potenzialmente effetti positivi sul margine di interesse, ma può implicare rischi anche importanti, come dimostrato dai recenti casi di dissesto negli Stati Uniti.

A questo proposito, nello scorso mese di gennaio è stata avviata una nuova rilevazione volta a valutare l'evoluzione prospettica dei *business plan* delle banche e le correlate strategie di *funding*. Le evidenze raccolte contribuiranno alle valutazioni di supervisione, che in misura sempre maggiore adottano una prospettiva *forward-looking*.

In secondo luogo, per quanto riguarda il rischio di credito, la Vigilanza ha proseguito l'attività di analisi e monitoraggio periodico delle esposizioni che hanno beneficiato di misure di sostegno concesse nel contesto pandemico. Dalla fine del 2021 le moratorie concesse a valere su esposizioni creditizie sono sostanzialmente scadute, mostrando un deterioramento in linea con l'intero portafoglio crediti delle banche meno significative.

Particolare attenzione è stata altresì rivolta ai crediti beneficiari di garanzia pubblica, in virtù dei rischi potenziali legati all'avvio, dopo un periodo di preammortamento, del rimborso nel corso del 2022; per intercettare tempestivamente eventuali segnali di anomalia, la Vigilanza ha avviato un'analisi periodica basata su un set di indicatori e analisi di sensitività, sulla base di scenari di deterioramento dei crediti garantiti e di inefficacia delle garanzie. Nel complesso, le evidenze tratte dall'analisi non mostrano allo stato diffusi segnali di criticità, ma risultano comunque funzionali a supportare il dialogo di vigilanza, in particolare nei confronti delle banche con situazioni di potenziale rischiosità.

Nell'anno sono inoltre proseguite le attività della Banca d'Italia volte a promuovere e a monitorare le iniziative adottate dagli intermediari per la gestione delle esposizioni deteriorate. Nel complesso, le banche hanno confermato l'impegno al contenimento dei *non-performing loans* (NPL), conseguendo risultati sostanzialmente in linea con gli obiettivi prefissati e livelli di rischiosità non dissimili dalla quanto rilevato in media per le *significant institutions* (SIs). Permangono tuttavia alcune differenze tra banche, che formano oggetto di specifica attenzione da parte della Vigilanza. È proseguito

lo stretto monitoraggio dei livelli di copertura al fine di promuovere politiche di valutazione degli attivi robuste e proattive, che consentano di affrontare gli effetti legati ai potenziali *shock* congiunturali analoghi a quanto osservato negli ultimi anni.

Tenuto conto dell'attuale situazione di tensione geo-politica, sono state poi condotte specifiche analisi che – a partire dall'individuazione delle controparti potenzialmente più esposte agli impatti diretti e indiretti del conflitto russo-ucraino e/o potenzialmente più sensibili alle variazioni del costo dell'energia – hanno avuto l'obiettivo di approfondire le relative politiche creditizie in materia di concessione, monitoraggio e gestione del rischio. L'analisi non ha evidenziato chiari e generalizzati segnali di deterioramento della qualità del portafoglio creditizio, ma i risultati quali-quantitativi dell'indagine e le informazioni elaborate costituiranno oggetto del dialogo di vigilanza *on-going*, anche allo scopo di valutare l'eventuale conduzione di approfondimenti mirati di *follow-up*.

Il ricorso allo smobilizzo di attivi ha infine aumentato l'operatività dei Fondi di Investimento Alternativi (FIA) e di operatori specializzati non bancari, a conferma del progressivo spostamento di alcuni rischi tra diversi segmenti dell'ecosistema finanziario, con conseguente esigenza di monitorare il nesso tra il sistema bancario e quello non bancario. Rileva infine la trasformazione del rischio di credito tradizionale in rischio di controparte, laddove le banche mantengano una qualche forma di esposizione di tipo economico/finanziario successivamente al trasferimento degli attivi.

In generale, l'efficace presidio dei rischi e la definizione di idonee strategie aziendali di lungo periodo presuppongono la presenza di solidi assetti di *governance* che assicurino un'adeguata composizione degli organi di amministrazione e controllo, elevati livelli di qualità degli esponenti aziendali, robusti processi decisionali. L'approfondimento condotto negli ultimi anni<sup>1</sup> ha fatto emergere una composizione degli organi sociali mediamente caratterizzata da una scarsa diversificazione per genere, età e competenze; è risultata limitata, in particolare, la presenza di esperti in *Risk Management* e in ICT, nonostante i rilevanti percorsi di trasformazione digitale in corso.

È emersa inoltre una non sempre adeguata dialettica che, in presenza di un'influenza molto forte di un solo componente (il Presidente o il vertice dell'Esecutivo) non sembra consentire un'adeguata capacità di interazione costruttiva da parte degli altri consiglieri (in particolare quelli non esecutivi). La Vigilanza continuerà pertanto a monitorare i piani d'azione necessari per assicurare il progressivo allineamento alle migliori prassi proseguendo la necessaria attività di stimolo e intervento.

Crescente attenzione è inoltre riservata ai rischi e alle opportunità connesse con l'utilizzo della leva tecnologica e con la progressiva digitalizzazione degli intermediari. In particolare, si è avviato un organico percorso di analisi e valutazione dei profili ICT e di *digital transformation*, anche in continuità con analoghi esercizi condotti nell'ambito del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU).

---

<sup>1</sup> A conclusione dell'approfondimento tematico avviato nel 2020 sulla composizione e sul funzionamento del *board* delle LSI, la Banca d'Italia ha pubblicato alcuni "Orientamenti" (<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/index.html>) e organizzato un workshop con l'industria per presentare e discutere i risultati dell'analisi tematica.

Si rileva infatti come le dimensioni non rappresentino più l'unico fattore di successo e sostenibilità del *business model*, tenuto conto delle nuove opportunità offerte dall'utilizzo di piattaforme esterne e dallo sfruttamento più intenso e razionale dei dati e delle informazioni disponibili (anche grazie alla PSD2). Il raggiungimento di una scala minima non rappresenta più quindi un elemento determinante per l'accesso alle nuove tecnologie e per beneficiare dell'innovazione tecnologica a sostegno della progressiva riduzione dei costi e del miglioramento della redditività.

I primi risultati della recente indagine sulla trasformazione digitale delle banche, in linea con un'analoga iniziativa della BCE nel 2022, indicano una diffusa consapevolezza, anche tra le banche meno significative, dell'importanza della strategia di digitalizzazione, finalizzata in prevalenza a un aumento dei volumi commerciali; si rilevano tuttavia carenze nella gestione e monitoraggio delle strategie di trasformazione, non permettendo di apprezzare in modo sistematico le concrete attività previste.

Inoltre, la citata ridotta presenza di competenze ICT all'interno dei *board* e il peso contenuto delle risorse presenti nelle funzioni di controllo di II e III livello con compiti in materia di rischio ICT rappresentano fattori strutturali di debolezza che non consentono di perseguire il necessario adeguato governo consapevole dei rischi. Ci attendiamo pertanto che le recenti modifiche alla normativa nazionale in tema di gestione del rischio ICT possano condurre a un rafforzamento dei presidi interni, grazie in particolare all'esigenza di attribuire specifiche competenze e responsabilità per il presidio di tali rischi a una funzione di controllo di II livello, appositamente costituita ovvero già esistente, purché in grado di assicurare l'efficacia dei controlli sull'area in discorso.

L'esercizio di valutazione prudenziale del rischio ICT ha fatto emergere come fattori critici anche l'*ICT outsourcing* e la *governance* dei dati. Altrettanto rilevanti sono risultati i profili dell'*ICT security*, quali ad esempio la gestione degli accessi esterni, la presenza di sistemi obsoleti o non più supportati e il presidio sulle soluzioni per garantire la continuità operativa.

Pur riconoscendone le ragioni e le potenzialità, il forte ricorso all'*ICT outsourcing* può peraltro vincolare i progetti di trasformazione digitale degli intermediari, le cui strategie e priorità possono essere condizionate da valutazioni operate dagli *IT providers*. Inoltre, il comparto ICT mostra una naturale spinta alla concentrazione su pochi operatori, che può determinare effetti sistemici e di *lock-in*, che necessitano un adeguato quadro di regole e l'adozione di specifiche misure di supervisione, come da tempo sperimentato dalla Vigilanza.

In particolare, l'attività di controllo condotta sui principali *outsourcers* ICT ha rilevato gli sforzi da parte delle banche-clienti per promuovere una maggiore proattività verso i fornitori e un tendenziale rafforzamento della capacità di governo e controllo delle funzioni esternalizzate, ma ha confermato carenze significative di risorse e competenze non del tutto adeguate.

Frequente il ricorso a soluzioni in *cloud*, per il trasferimento di funzioni essenziali. Si tratta di una tecnologia abilitante per la trasformazione digitale, che comporta tuttavia nuove responsabilità per le banche-clienti, sia nella gestione della sicurezza dei dati,

sia nel rigoroso controllo dei consumi, oltre che per il rapporto di dipendenza dal fornitore che ne può derivare.

Le mutate condizioni del contesto esterno hanno altresì aumentato la rilevanza del rischio di liquidità: le operazioni di rifinanziamento a lungo termine operate dalla Banca Centrale Europea hanno rappresentato negli ultimi anni una fonte di raccolta stabile molto importante per il sistema bancario italiano.

Tuttavia, il rimborso delle operazioni previsto nel prossimo biennio si inserisce all'interno di un quadro congiunturale complesso, caratterizzato da elevata incertezza e condizioni di *funding* in via di inasprimento. Le banche rimborseranno i finanziamenti TLTRO facendo leva in primis sull'eccesso di riserve o sullo smobilizzo di titoli in *Counterbalancing Capacity*, nonché il ricorso a *funding* sul mercato o presso la clientela.

Nel quadro descritto, il profilo di liquidità delle banche ha dunque assunto un'accresciuta rilevanza, con riferimento sia alla necessità di valutare i possibili impatti dello scenario in evoluzione a livello di sistema, sia alla definizione delle necessarie azioni di supervisione sui singoli intermediari. La Vigilanza è attivamente impegnata a monitorare costantemente l'evoluzione degli indicatori di liquidità dei singoli intermediari; specifici approfondimenti vengono dedicati all'analisi della compatibilità dei piani di sviluppo del *business* con il mantenimento di situazioni di liquidità distese. La raccolta dei *funding plans* aggiornati cui si è prima fatto cenno risponde a questa esigenza.

In ogni caso, la realizzazione dei *funding plans* potrà beneficiare anche della prossima attuazione della nuova normativa europea riguardante le obbligazioni bancarie garantite, su cui di recente la Banca d'Italia ha avviato il processo di consultazione. Le nuove regole pongono le basi per la costituzione di un mercato unico di queste passività, ampliando la platea dei potenziali sottoscrittori. La Vigilanza autorizzerà i programmi di emissione previa verifica della capacità degli intermediari di assicurarne un ordinato svolgimento secondo i criteri di sana e prudente gestione e con un adeguato livello di tutela sia per i portatori di questi strumenti che per i creditori non garantiti/depositanti.

Infine, l'attenzione della Vigilanza non può che rimanere elevata anche sui presidi patrimoniali: nel ciclo SREP 2022, tutte le LSI italiane sono state oggetto di valutazione e di attribuzione di un punteggio, in sede cartolare o ispettiva; nel rispetto del principio di proporzionalità, è stata inoltre rinnovata la decisione sul capitale per circa il 55 per cento del totale con riferimento alla componente di secondo pilastro sia vincolante ("P2R"), sia non vincolante ("P2G"). L'attribuzione dei punteggi SREP e la conseguente applicazione di misure di capitale sono state oggetto di un processo di *benchmarking* finalizzato ad assicurare la necessaria omogeneità nella calibrazione degli *scores* e dei requisiti in modo coerente con il profilo di rischio complessivo dell'intermediario.

Nel corso degli ultimi due cicli, la metodologia adottata per lo SREP è stata progressivamente modificata, per tenere conto delle recenti modifiche regolamentari e delle prassi adottate dal MVU. In particolare, la nuova metodologia di determinazione della *Pillar 2 Guidance* prevede una correlazione più forte tra *capital depletion* registrata nell'esercizio e P2G imposta all'intermediario, nonché un ampliamento del perimetro dei rischi coperti dalle prove di stress.

Nel complesso, a partire dal 2021, il livello dei requisiti applicati alle LSI ha registrato un aumento di circa il 50 per cento, con una diminuzione del *gap* rispetto alla misura applicata alle banche *significant* italiane da 121 a 20 punti base. Tale incremento deriva dalle recenti modifiche metodologiche, dall'esito del *benchmarking* e dal peggioramento del profilo di rischio di alcuni intermediari, riflettendo la strategia anticipatoria della Vigilanza nel rafforzare la resilienza delle LSI a fronte delle crescenti incertezze del quadro macro-economico corrente. La Vigilanza ha infine valutato l'esposizione al rischio di tasso tenuto anche conto del cambiamento della *stance* di politica monetaria.

### Considerazioni conclusive

Il 2022 ha rappresentato un anno positivo per il settore bancario italiano. Le stime per il biennio 2023/24 indicano potenziali benefici per la redditività bancaria, ma vanno attentamente valutati i possibili rischi derivanti dal mutato contesto di riferimento.

È necessario che gli sforzi di razionalizzazione del comparto delle LSI rilevati negli anni recenti proseguano facendo anche leva sui positivi risultati reddituali, per favorire il rafforzamento della situazione tecnica. Il livello di incertezza resta significativo ed è pertanto necessario preservare elevati livelli di prudenza nella gestione aziendale, ivi incluse le valutazioni delle poste di bilancio e le politiche di distribuzione degli utili.

Il ricorso a canali di smobilizzo degli attivi verso il comparto non bancario, talvolta con iniziative ancora in fase di sviluppo, non deve far venir meno l'attenzione ai rischi che pure rimangono nei bilanci delle banche, con profili di rischio potenzialmente differenti e con esigenze di valutazione approfondita non meno importanti rispetto alle declinazioni tradizionali del *business*.

Il tema della sostenibilità del *business model*, che assume caratteristiche mutevoli nel tempo per effetto delle evoluzioni di contesto, deve restare pertanto al centro delle riflessioni strategiche degli intermediari, come anche dell'interlocuzione con la Vigilanza. Non si può escludere che, pur in presenza di un avverso contesto congiunturale, operatori marginali, aventi una redditività non sostenibile, debbano uscire dal mercato ovvero essere assorbiti da altri intermediari.

La *governance* continua a giocare un ruolo di estremo rilievo, soprattutto in contesti di incertezza come quelli attuali. Particolare importanza assume la gestione consapevole e critica dei rapporti in essere con i fornitori esterni, la cui rilevanza per i processi riduce per la banca i margini di manovra su alcuni fronti, con ricadute sull'autonomia strategica.

L'articolazione dei processi produttivi e le modalità di offerta dei servizi, oggetto di un progressivo rinnovamento, devono continuare a essere interessati da iniziative di razionalizzazione, grazie a un più deciso ricorso alla leva tecnologica e al perseguimento di sinergie in collaborazioni esterne. Nel contempo, vanno sviluppati di pari passo i presidi interni, in termini tecnici e di *expertise* disponibili ai vari livelli della struttura aziendale.

L'azione che la Vigilanza svolge nei confronti del comparto delle LSI viene declinata con interventi mirati sui profili di rischio effettivi, siano essi tradizionali ovvero innovativi.

L'attenzione al principio di proporzionalità non viene mai meno nella nostra azione e viene incorporata nella programmazione dell'attività, identificando un'intensità minima dei controlli anche sulle situazioni non problematiche. Tuttavia, non si può prescindere dalla valutazione prudenziale del profilo di rischio specifico del singolo intermediario che determina quindi una supervisione rafforzata nei casi connotati da maggior criticità, anche al fine di presidiare la stabilità complessiva del sistema. Inoltre, non può non considerarsi l'elevata interconnessione che caratterizza il sistema finanziario nel suo complesso, domestico e internazionale, che può determinare possibili effetti di contagio.

L'obiettivo è quello di assicurare un approccio prudente ma anche anticipatorio rispetto alla eventuale manifestazione dei rischi connessi con il deterioramento del quadro macroeconomico in atto. Si cerca infatti di intercettare le fonti di rischio estendendo la propria azione prudenziale anche oltre il consueto perimetro regolamentare e di supervisione, nel rispetto della normativa in vigore e degli orientamenti internazionali, con la finalità di stimolare le banche a rafforzare la cultura e i presidi di controllo, aumentando nel contempo la resilienza complessiva del sistema.