

22° Congresso ASSIOM FOREX

Intervento del Governatore della Banca d'Italia  
Ignazio Visco

Torino, 30 gennaio 2016



## **1. La congiuntura economica**

All'inizio dell'anno le prospettive congiunturali a livello internazionale si sono fatte più incerte. Nei paesi avanzati la ripresa prosegue, ma appare meno robusta di quanto si sperasse solo pochi mesi fa. In Cina, come in altri paesi emergenti, la crescita rallenta; si è accentuato il timore di un'ulteriore decelerazione. L'indebolimento della domanda contribuisce a mantenere su livelli storicamente bassi i prezzi del petrolio e delle altre fonti di energia e a ridurre quelli di altre materie prime.

Nell'area dell'euro la crescita prosegue a ritmi moderati, ma l'inflazione stenta a riportarsi su un sentiero coerente con la stabilità dei prezzi; vi sono rischi di retroazione dalle dinamiche dei prezzi al consumo a quelle salariali e di disancoraggio delle aspettative. Il Consiglio direttivo della BCE ha deciso che l'orientamento della politica monetaria sarà riconsiderato in marzo, quando saranno disponibili le nuove proiezioni macroeconomiche; ha riconfermato che non ci sono limiti alla possibilità di utilizzare gli strumenti a sua disposizione per rispettare il suo mandato.

La politica monetaria sta sostenendo l'attività economica nell'area e non rinuncia a perseguire il suo obiettivo con determinazione, contrastando l'impatto deflazionistico degli sviluppi internazionali. Essa non può però agire da sola; rischi che riguardano la crescita e la stabilità finanziaria vanno affrontati con il contributo delle politiche di bilancio e la prosecuzione dello sforzo di riforma.

In Italia la ripresa procede a ritmi in linea con l'area dell'euro. Si è indebolita, come nel resto dell'area, la spinta delle esportazioni, ma si è rafforzato il contributo della domanda interna, grazie alla crescita dei consumi delle famiglie e all'aumento delle scorte; è ancora discontinuo il recupero degli investimenti, che risentono dell'incertezza sulla domanda estera. Sono proseguiti l'incremento degli occupati e la ricomposizione delle assunzioni verso forme contrattuali più stabili, favorita dagli sgravi contributivi e dalla nuova disciplina dei rapporti di lavoro.

Negli ultimi mesi dello scorso anno i prestiti bancari al settore privato sono tornati a crescere; si sono stabilizzati, pur con oscillazioni, quelli alle imprese; i prestiti alle famiglie, già in crescita, hanno accelerato. Dall'estate hanno ripreso ad aumentare i mutui per l'acquisto di abitazioni. Il costo medio dei nuovi prestiti alle imprese e dei nuovi mutui alle famiglie si è ancora ridotto, all'1,9 e al 2,6 per cento rispettivamente in novembre; la differenza con la media dell'area si è annullata per i primi ed è meno di 0,3 punti percentuali per i secondi.

Restano divari non trascurabili tra le imprese vulnerabili e quelle in buona salute, generalmente di maggiori dimensioni e soprattutto esportatrici. In novembre la crescita annua del credito bancario era pari al 4,0 per cento nel settore manifatturiero, solo lievemente positiva in quello dei servizi – su cui incide la contrazione del credito alle aziende collegate al comparto immobiliare – e ancora negativa per le costruzioni. Mentre crescevano i prestiti per le imprese con almeno 20 addetti, erano ancora in calo quelli alle aziende di dimensioni minori. Il divario di costo tra i prestiti di importo rispettivamente inferiore e superiore a un milione di euro è di 1,5 punti percentuali, 0,4 punti in meno del massimo toccato durante la crisi; era di 0,7 punti all’inizio del 2008.

Come indicato nel nostro Bollettino economico, il prodotto in Italia potrebbe crescere attorno all’1,5 per cento sia nel 2016 sia nel 2017. Questo scenario presuppone che prosegua il rafforzamento della domanda interna, in particolare degli investimenti. L’incertezza del contesto internazionale e i suoi riflessi, talora disordinati e violenti, sui mercati finanziari costituiscono evidenti elementi di rischio.

Nelle ultime settimane i mercati azionari hanno mostrato movimenti bruschi; è stata particolarmente elevata la volatilità delle quotazioni delle banche, in special modo per alcuni intermediari italiani. Vi hanno influito, oltre alle incertezze sul quadro internazionale, dubbi e preoccupazioni emersi sulla qualità degli attivi, connessi anche con la lettura allarmistica di una richiesta puramente informativa della Vigilanza europea.

Tensioni di questa portata non trovano giustificazione nelle condizioni di fondo delle banche italiane. Come ribadito recentemente anche dal Presidente della BCE, i prestiti deteriorati nei loro bilanci sono stati esaminati nell’ambito dell’esercizio di valutazione approfondita (il *comprehensive assessment*) condotto nel 2014; gli accantonamenti necessari sono stati effettuati; non ci saranno nuove richieste di maggiori accantonamenti o di rafforzamento patrimoniale. La volatilità è stata alimentata anche dal clima che si è determinato attorno alla risoluzione di quattro banche che si trovavano in amministrazione straordinaria.

## **2. La vicenda delle quattro banche poste in risoluzione**

Lo scorso 22 novembre il Governo e la Banca d’Italia hanno applicato le nuove norme approvate dal Parlamento italiano in recepimento della direttiva europea sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), risolvendo la crisi di Banca delle Marche, Banca Popolare dell’Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara, Cassa di Risparmio di Chieti. Nel complesso, esse detenevano circa l’1 per cento dei depositi

bancari del Paese. Al dissesto di queste banche, colpite come tutte le altre dal deterioramento della qualità dei prestiti derivante dalla lunga e profonda fase recessiva dell'economia italiana, hanno contribuito gravi fenomeni di *mala gestio*.

Informazioni dettagliate sulla gestione di queste crisi e sugli interventi di vigilanza che le avevano precedute sono fornite nei documenti resi disponibili oggi sul sito della Banca d'Italia, che fanno seguito alla nota pubblicata lo scorso 20 dicembre con chiarimenti sul decreto "salva-banche". Siamo ovviamente pronti a dare, nelle sedi e nelle forme che il Parlamento riterrà opportune, ogni ulteriore chiarimento.

In linea con le disposizioni di legge, la decisione di porre una banca in amministrazione straordinaria viene adottata a fronte di ingenti perdite e gravi irregolarità, tali da compromettere il rispetto dei coefficienti patrimoniali e la sua stessa stabilità, quando non è più possibile che gli amministratori designati dalla proprietà assicurino un credibile programma di risanamento aziendale. Prima di procedere al commissariamento, si effettuano, a seconda delle circostanze, interventi che includono un ricambio nelle strutture di governo societario, la predisposizione di nuovi piani industriali, l'adozione di misure di rafforzamento patrimoniale, la cessione di attività o rami d'azienda.

Questa sequenza di interventi è stata posta in atto, nei quattro casi in esame come in tutti gli altri casi di crisi bancaria affrontati dalla Vigilanza (circa 100 negli ultimi 15 anni), con attenzione e tempestività nel rispetto delle norme esistenti.

La procedura di risoluzione è stata avviata, in assenza di soluzioni alternative di mercato, data l'irreversibilità del dissesto e l'emergere di insostenibili tensioni di liquidità. Nonostante l'impegno dei commissari, e nonostante l'avvio di trattative con varie possibili controparti, non si sono concretizzate offerte da parte di investitori disposti ad assumersi i rischi connessi con le attività deteriorate, in un contesto di peggiorate condizioni macroeconomiche e di mutate previsioni normative.

A differenza di quanto accaduto in crisi passate, non è stato possibile avvalersi della disponibilità di intervento manifestata dal Fondo interbancario di tutela dei depositi, perché nell'interpretazione della Commissione europea gli interventi del Fondo, ancorché effettuati con risorse delle banche partecipanti, sarebbero assimilabili ad aiuti di Stato e come tali – secondo la prassi annunciata e seguita dalla Commissione fin dal 2013, sulla quale tornerò più avanti – erogabili soltanto previa imposizione di perdite a carico di azionisti e creditori subordinati (il cosiddetto *burden sharing*). A questo riguardo l'interazione tra la Commissione e il Governo italiano è stata approfondita e laboriosa. Il documento pubblicato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze lo scorso 23 dicembre chiarisce in dettaglio i termini della questione.

In quella fase un contenzioso con la Commissione, anche innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, avrebbe non solo determinato gravi incertezze per la stabilità del sistema, con conseguenze ancora più gravi per le banche coinvolte e per i risparmiatori, ma avrebbe anche richiesto alle stesse banche – ai sensi delle norme contabili – un accantonamento pari all'esborso futuro connesso con un eventuale esito negativo della controversia, con rischi per la prosecuzione della loro attività. L'intervento del Fondo avrebbe comunque richiesto l'autorizzazione della BCE, in qualità di autorità di vigilanza, che a sua volta non avrebbe potuto prescindere dal giudizio della Direzione della Commissione responsabile per la concorrenza e gli aiuti di Stato.

Verificata l'assenza di alternative concrete, eccettuata quella ben più traumatica della messa in liquidazione delle quattro banche, la Banca d'Italia, con l'approvazione del Ministro dell'economia e delle finanze, ha applicato la nuova procedura di risoluzione prevista dalla BRRD, non appena essa è stata recepita nell'ordinamento italiano, il 16 novembre 2015. Il ricorso a tale procedura ha consentito di utilizzare i nuovi strumenti da essa introdotti, in particolare l'istituzione di quattro banche-ponte e di una società di gestione delle sofferenze delle banche in risoluzione. L'intervento ha garantito la continuità dei servizi essenziali forniti dagli intermediari.

L'accertamento delle perdite e, quindi, dei costi della risoluzione è stato condotto non in modo discrezionale, ma in base a precise norme europee. La valutazione particolarmente conservativa delle sofferenze risponde alle previsioni della BRRD e all'interpretazione della disciplina sugli aiuti di Stato assunta dalla Commissione nel confronto con il Governo italiano; corrisponde all'approssimazione del valore teorico che avrebbero assunto, in media, nell'ipotesi di una loro immediata cessione sul mercato. I costi sono stati sopportati, oltre che dai detentori di azioni e obbligazioni subordinate, per la maggior parte dal sistema bancario attraverso il neo-costituito Fondo di Risoluzione; non vi sono stati trasferimenti di risorse pubbliche. Il considerevole sacrificio per azionisti e detentori di obbligazioni subordinate era inevitabile nel nuovo quadro regolamentare. In assenza di questo intervento, una liquidazione coatta amministrativa avrebbe disperso valore e generato perdite anche per i titolari di obbligazioni ordinarie e di depositi non garantiti; avrebbe impedito il proseguimento della normale attività bancaria; si sarebbe ripercossa sull'intero tessuto economico locale.

Grazie alla nuova dotazione patrimoniale e alla buona qualità degli attivi, e sotto la guida di organi sociali interamente rinnovati, le banche-ponte a cui sono stati ceduti i complessi aziendali hanno ripreso a erogare prestiti alle economie locali, una funzione che gli intermediari in crisi non

riuscivano più ad assolvere. In particolare, le nuove banche emerse dall'intervento sono state ripulite dalle sofferenze e ricapitalizzate, creando così i presupposti per renderle appetibili sul mercato. Nell'approvare il pacchetto di salvataggio, la Commissione europea ha chiesto di effettuare la cessione delle nuove banche sul mercato in tempi molto rapidi. L'iter di dismissione è stato avviato nei giorni scorsi.

Il Parlamento ha recentemente disposto l'istituzione di un Fondo di solidarietà – interamente a carico del sistema bancario – per erogare indennizzi a investitori che detenevano obbligazioni subordinate emesse dalle quattro banche poste in risoluzione; nella procedura arbitrale la corresponsione degli indennizzi è condizionata all'accertamento delle responsabilità a carico delle banche per violazione degli obblighi di diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal Testo unico della finanza. Le modalità e le condizioni di accesso al fondo dovranno essere stabilite con decreti ministeriali. La Banca d'Italia assicura alle autorità coinvolte tutta la collaborazione richiesta.

In base alla normativa vigente, e in linea con l'ordinamento europeo, la Banca d'Italia non esercita controlli sull'emissione di obbligazioni o altri strumenti di raccolta bancaria; le decisioni sono adottate autonomamente dall'intermediario e devono aver luogo nel rispetto dei limiti e delle condizioni previsti dalla legge e dalle autorità preposte ai controlli.

Il risparmio affluisce al sistema bancario in forme e modalità eterogenee. Il deposito bancario è la forma di risparmio che gode della massima protezione, su tre livelli: la vigilanza sulla stabilità delle banche, ora affidata al meccanismo unico di supervisione europeo, di cui la Banca d'Italia fa parte; le regole di trasparenza e correttezza imposte agli intermediari nell'apertura e gestione dei depositi, sul cui rispetto vigila la Banca d'Italia; il sistema di garanzia che, in caso di crisi, mette al riparo da qualsiasi perdita le somme depositate sino a 100.000 euro per ciascun intestatario di un conto.

Le obbligazioni e le azioni delle banche sono strumenti di investimento. Non vi è una garanzia di conservazione del valore, ma nel loro collocamento devono essere rispettati gli obblighi di diligenza, correttezza e trasparenza a tutela degli investitori, armonizzati in ambito europeo, e per ogni strumento devono essere correttamente rappresentati, e pienamente compresi, rendimenti e rischi.

Le autorità di vigilanza svolgono, di norma senza che ciò divenga di dominio pubblico, un'incessante attività di controllo sugli intermediari che versano in stato di difficoltà. Nella maggior parte dei casi questa attività consente di prevenire l'insorgere di crisi ed evitare, quindi, i costi connessi con la loro gestione e risoluzione. Nessuna attività di vigilanza, in nessun paese, è in grado di azzerare il rischio di crisi bancarie, specialmente in periodi di grave recessione.

### 3. Le nuove norme europee sulle crisi bancarie

La normativa sulle crisi bancarie persegue due obiettivi potenzialmente in contrasto: il mantenimento della stabilità finanziaria – che induce a intervenire a sostegno delle banche in difficoltà per evitare effetti sistemici – e la prevenzione di comportamenti opportunistici che gli intermediari possono adottare nell’aspettativa di un intervento pubblico.

L’orientamento prevalso nelle sedi internazionali dopo la crisi finanziaria globale ha posto, molto più che in passato, l’accento sul secondo obiettivo. A determinare questo mutamento di indirizzo hanno sicuramente concorso i massicci interventi pubblici per salvataggi bancari che in vari paesi hanno pesato sulle finanze dello Stato, in alcuni casi mettendone a repentaglio l’equilibrio.

Per ridurre la probabilità e l’entità di salvataggi bancari a carico dei contribuenti, si sono ricercate regole che consentissero di addossare in larga misura i costi di una crisi sui creditori delle banche. Alla fine del 2015 il Financial Stability Board ha definito requisiti stringenti in materia di capacità di assorbimento delle perdite da parte delle banche sistemiche a livello globale (*Total Loss Absorbing Capacity*, TLAC), concentrandosi sugli strumenti subordinati e prevedendo un’entrata in vigore graduale, entro il 2022, dei nuovi requisiti.

Nell’ordinamento europeo il cambiamento è stato drastico e repentino. Nel 2013 la “Comunicazione” della Commissione europea aveva disposto l’applicazione immediata di un nuovo regime di *burden sharing* che imponeva, in caso di crisi di una banca, perdite su azioni e obbligazioni subordinate come preconditione per un intervento pubblico. Nel 2014 la BRRD, approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, ha esteso quello stesso regime, già a partire da quest’anno, anche alle obbligazioni ordinarie e ai depositi superiori a 100.000 euro (il *bail-in*); tra questi ultimi, quelli detenuti da famiglie e piccole imprese hanno un trattamento preferenziale. Nell’ambito del regime di *burden sharing* e secondo le procedure di risoluzione definite dalla BRRD, si è proceduto nel novembre scorso ad attuare gli interventi di risoluzione delle quattro banche di cui ho appena parlato.

Nell’introdurre questo delicato cambiamento a livello europeo non si è prestata sufficiente attenzione alla fase di transizione. Nel corso dei lavori tecnici per la definizione della direttiva il Ministero dell’economia e delle finanze e la Banca d’Italia sostennero, senza trovare il necessario consenso, che un’applicazione immediata e, soprattutto, retroattiva dei meccanismi di *burden sharing* fino al 2015 e, successivamente, del *bail-in* avrebbe potuto comportare – oltre che un aumento del costo e una rarefazione del credito all’economia – rischi per la stabilità finanziaria, connessi anche col trattamento dei creditori in possesso di passività bancarie sottoscritte anni

addietro, in tempi in cui le possibilità di perdita del capitale investito erano molto remote. Le nostre valutazioni furono espresse nelle pubblicazioni ufficiali della Banca d'Italia. Sarebbe stato preferibile un passaggio graduale e meno traumatico, tale da permettere ai risparmiatori di acquisire piena consapevolezza del nuovo regime e di orientare le loro scelte di investimento in base al mutato scenario. Un approccio mirato, con l'applicazione del *bail-in* solo a strumenti provvisti di un'espressa clausola contrattuale, e un adeguato periodo transitorio avrebbero consentito alle banche di emettere nuove passività espressamente assoggettabili a tali condizioni. Questo approccio, in particolare l'accento sugli strumenti subordinati, sarebbe stato più in armonia con quello adottato dal Financial Stability Board nel determinare i requisiti di TLAC.

La BRRD contiene una clausola che ne prevede la revisione, da avviare entro giugno 2018. È auspicabile che questa occasione sia ora sfruttata, facendo tesoro dell'esperienza, per meglio allineare la disciplina europea con gli standard internazionali.

Nel nostro paese la quota del risparmio delle famiglie investita in obbligazioni emesse dalle banche è notevolmente più elevata che nella media dell'area dell'euro. Questa situazione si è determinata principalmente per il trattamento fiscale in vigore tra il 1996 e il 2011, molto più vantaggioso per gli interessi maturati sulle obbligazioni rispetto a quelli sui depositi a medio termine. Dopo l'eliminazione di tale vantaggio, le obbligazioni, una volta giunte a scadenza, sono state in larga parte sostituite con depositi e prodotti del risparmio gestito. Data la composizione per scadenza, in assenza di nuovi acquisti le obbligazioni detenute dalle famiglie si dimezzerebbero (da circa 200 a 100 miliardi) entro la fine del 2017, scenderebbero a meno di 20 miliardi nel 2020.

Nel nuovo regime di gestione delle crisi bancarie previsto dalla BRRD e con l'avvio del meccanismo unico di risoluzione delle crisi nell'area dell'euro (*Single Resolution Mechanism, SRM*), la procedura di risoluzione è prevista quando sussista un interesse pubblico, in particolare l'esigenza di preservare la stabilità del sistema finanziario. Negli altri casi di crisi conclamata non vi sarebbe alternativa alla liquidazione. Tra le iniziative che il sistema bancario italiano deve considerare per contenere i costi di una crisi per i risparmiatori rientra la predisposizione di meccanismi volontari di intervento, aggiuntivi rispetto ai sistemi obbligatori di garanzia dei depositanti. L'attivazione di tali meccanismi non ricade, secondo gli orientamenti della Commissione europea, nell'ambito della disciplina sugli aiuti di Stato. Il costo di partecipazione sarebbe compensato dai benefici che ne trarrebbero tutti gli intermediari, grazie alla rafforzata fiducia della clientela e all'accresciuta stabilità del sistema. L'opportunità di creare simili meccanismi va valutata attentamente dalle banche.

#### **4. Le condizioni delle banche italiane**

Il patrimonio delle banche italiane è oggi molto più elevato che in passato. Dalla fine del 2008 il coefficiente patrimoniale medio riferito al capitale di migliore qualità è cresciuto dal 7,1 al 12,3 per cento. A differenza di quanto avvenuto in altri paesi, il rafforzamento patrimoniale è stato conseguito senza pesare sulle finanze pubbliche. Il limitato sostegno fornito dallo Stato italiano alle banche ha generato alla fine guadagni netti per l'erario, per via di interessi e altre forme di remunerazione; altri paesi hanno invece subito forti perdite. La crescita del capitale delle banche italiane è stata realizzata sebbene la crisi ne abbia fortemente intaccato la contestuale capacità di reddito.

Con l'inversione ciclica la redditività comincia a migliorare. Nei primi nove mesi dello scorso anno il rendimento annualizzato del capitale e delle riserve (ROE) è stato del 5 per cento circa, a fronte del 3 per cento registrato nello stesso periodo del 2014. L'incidenza delle perdite su crediti sul risultato di gestione è scesa dal 70 al 57 per cento.

Sette anni di crisi hanno inevitabilmente lasciato il segno in termini di crediti inesigibili. Dal 2008 sono fallite più di 90.000 imprese; oltre il 4 per cento delle famiglie ha subito decurtazioni di reddito a causa della perdita del posto di lavoro di un loro componente; la produzione industriale è oggi più bassa di oltre il 20 per cento; vi è quasi un milione di occupati in meno. Ne ha risentito la capacità di famiglie e imprese di ripagare i propri debiti verso le banche. I crediti deteriorati hanno raggiunto circa 360 miliardi, il 18 per cento del complesso dei prestiti; oltre la metà sono registrati in sofferenza e soggetti a procedure di parziale recupero lunghe e onerose. La Vigilanza ha assicurato, con l'avanzare della crisi, l'innalzamento progressivo dei tassi di copertura: la svalutazione media delle partite deteriorate è oggi del 45 per cento, in linea con la media europea; per le sofferenze sfiora il 60 per cento. A fronte delle esposizioni deteriorate le banche detengono garanzie reali per circa 160 miliardi.

Con la ripresa dell'economia il flusso di nuove sofferenze si sta riducendo; prevediamo che il miglioramento prosegua nei prossimi mesi. Lo smaltimento dello stock accumulato richiederà tempo. Il suo elevato livello deprime la valutazione di mercato delle banche, rende più costosa la raccolta di finanziamenti, richiede un elevato fabbisogno di capitale.

Da tempo sosteniamo l'opportunità di interventi volti non ad alleggerire singole banche in difficoltà ma ad attenuare l'impatto della recessione profonda e prolungata che ha segnato la nostra economia e a favorire lo sviluppo di un mercato privato dei crediti deteriorati laddove questo stenta a formarsi da sé. Ne feci cenno in questa stessa sede due anni fa, osservando la necessità di valutarne la compatibilità con l'ordinamento europeo. Non è stato tuttavia possibile

realizzarli a causa dell'interpretazione che è stata data della disciplina sugli aiuti di Stato. A mio avviso, questa interpretazione non tiene sufficientemente conto della gravità dello shock macroeconomico; allo stesso tempo, mira a evitare la concessione, con l'intervento dello Stato, di trattamenti di favore in una giurisdizione rispetto a un'altra. Un obiettivo, questo, certamente condivisibile, che andrebbe forse letto su un orizzonte temporale più lungo di quello che inizia con la crisi dei debiti sovrani.

Ma sono stati fatti, si possono ancora fare, progressi su altri fronti. Nell'estate dello scorso anno sono stati adottati interventi sulle procedure fallimentari ed esecutive per ridurre i tempi di recupero dei crediti. Anche se occorrerà ancora tempo per apprezzarne appieno i risultati, indicazioni raccolte tra gli operatori di mercato segnalano che i primi effetti iniziano a emergere. Ulteriori interventi normativi, che rafforzino quelli già varati, potrebbero ridurre ancora i tempi di recupero: una ampia revisione della legge fallimentare, che introduca incentivi per una rapida definizione delle procedure ed elimini ostacoli che impediscono o ritardano il raggiungimento di soluzioni negoziali; nuove misure sull'organizzazione dei tribunali. In occasione dell'intervento all'ABI del luglio dello scorso anno avevo sottolineato come una riduzione di due anni dei tempi di recupero possa far diminuire considerevolmente, fino a dimezzarla, l'incidenza delle sofferenze sul complesso dei prestiti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha raggiunto un accordo con la Commissione europea su uno schema di garanzia pubblica per il debito senior derivante dalla cartolarizzazione di sofferenze. L'accordo non richiede alle banche ulteriori accantonamenti; esso segna un progresso nella creazione di un mercato secondario dei prestiti deteriorati, ponendo fine all'incertezza dei mesi scorsi. Il più agevole reperimento di risorse per finanziare l'acquisto di tali prestiti ne consente una più rapida dismissione e può contribuire a un aumento non trascurabile dei prezzi di vendita. Insieme con le possibili, ulteriori misure per accorciare i tempi di recupero dei crediti, lo schema di garanzia potrà agevolare il riequilibrio dei bilanci delle banche italiane e la loro capacità di finanziare l'economia reale. I mercati hanno reagito in modo altalenante all'annuncio dell'accordo; una analisi accurata dei suoi contenuti e dei suoi effetti contribuirà a una valutazione positiva.

Le banche devono migliorare la propria capacità di intervento in questo campo. La Banca d'Italia sta per avviare una specifica rilevazione statistica sulle sofferenze, volta ad agevolare lo sforzo delle banche in questa direzione. È tempo che alla gestione dei crediti deteriorati siano assegnate risorse proporzionate alla loro rilevanza nei bilanci, adottando, dove le dimensioni e il modello di attività lo consentano, un approccio di tipo industriale. Altrimenti, occorre attivarsi per affidarne la gestione a operatori specializzati, con guadagni di efficienza e di efficacia.

Si possono inoltre gestire meglio quei crediti deteriorati (quasi un terzo del totale) che fanno capo a imprese in temporanea difficoltà ma con concrete possibilità di rilancio, soprattutto con il rafforzamento della ripresa economica. È essenziale a questo fine un adeguato coordinamento tra le banche finanziatrici, che preveda anche l'intervento di operatori specializzati nelle ristrutturazioni aziendali.

Un'altra fondamentale questione che le banche non possono eludere riguarda il contenimento dei costi. Questa esigenza non deriva solo dalla prolungata fase di bassa inflazione e di bassi tassi di interesse, che comprime il margine d'interesse; l'evoluzione del sistema finanziario impone agli istituti di credito una maggiore efficienza operativa, specie a quelli che, come i nostri, hanno un'attività orientata all'intermediazione tradizionale. Lo sviluppo tecnologico richiede di intervenire sulla rete di sportelli, ancora troppo ampia, così come sui costi, sulla dimensione e sulla tipologia degli organici. Per agevolare l'attuazione di questi interventi limitandone i costi economici e sociali, agli strumenti ordinari di sostegno alla disoccupazione potrà essere affiancato l'utilizzo delle risorse dei fondi di solidarietà per il credito.

L'intensità e la natura delle azioni mirate al recupero di efficienza devono riflettere le esigenze di ciascun intermediario. All'obiettivo di una maggiore efficienza devono contribuire le riforme degli assetti di *governance*, già definite o in dirittura di arrivo. La trasformazione delle maggiori banche popolari in società per azioni, oltre a favorire assetti di governo più efficaci, consente di realizzare operazioni di aggregazione, non imposte né dalla legge di riforma né dalle autorità di vigilanza, ma fondate su logiche di mercato. Nell'ambito di questo processo potrà essere avviato il rilancio di un ristretto numero di intermediari, ai quali prestiamo da tempo attenzione, ora anche nella Vigilanza europea.

Il credito cooperativo, molto frammentato, è esposto a forti pressioni concorrenziali; ha risentito pesantemente della prolungata fase di difficoltà economica del Paese. L'esigenza di una significativa integrazione delle BCC, che richiamiamo da tempo, si è fatta più pressante. La riforma in via di definizione, nel preservare la natura mutualistica dell'attività, potrà rafforzare la solidità del sistema e migliorare gli assetti del governo societario.

\* \* \*

L'Italia sta uscendo da un periodo di recessione di intensità e durata eccezionali, più grave della stessa depressione degli anni Trenta. La crisi ha messo a dura prova imprese e famiglie, ha fatto impennare fallimenti e disoccupazione. Il sistema bancario, radicato nell'economia reale, ne ha

subito l'urto violento. Pur colpito, si è retto sulle proprie gambe. Ora che gli indicatori mostrano una congiuntura più favorevole, le banche devono mettersi in condizione di affrontare nel modo migliore i rischi futuri.

In Europa la disciplina delle crisi bancarie è comune. Essa prevede una vasta gamma di strumenti, alcuni mutuati dall'esperienza italiana, altri per noi nuovi. L'innovazione più radicale, non solo in Italia, consiste nel porre obbligatoriamente il costo della crisi, in misura molto maggiore che in passato, a carico di chi detiene strumenti di capitale e di debito emessi dalla banca. L'interpretazione rigorosa di questo principio data dalla Commissione europea rende oggi di fatto impossibile gestire la crisi di una banca con interventi del Fondo interbancario di tutela dei depositi e del Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo, evitando il sacrificio degli investitori, così come si è fatto in passato in Italia.

La nuova disciplina europea sulle crisi richiede, da un lato, di accrescere la consapevolezza dei risparmiatori, come del resto abbiamo più volte sottolineato negli ultimi anni, dall'altro, di garantire trasparenza e correttezza nella presentazione da parte delle banche delle opportunità di investimento. L'esperienza dell'applicazione del *burden sharing* a quattro banche italiane ha insegnato una lezione: che gli avvertimenti, per quanto ripetuti e inseriti in appositi documenti informativi, da soli non bastano a prevenire rischi di reputazione e stabilità; né basta dire alle banche che gli strumenti computabili nel patrimonio devono essere venduti solo a chi ne possa compiutamente valutare i profili, a volte complessi, di rischio e rendimento.

Vanno presi in considerazione ulteriori interventi normativi, soprattutto per tenere conto delle situazioni in cui i conflitti di interesse possono essere più pronunciati, come la vendita allo sportello di strumenti complessi da parte delle stesse banche emittenti. Abbiamo avviato riflessioni in merito insieme alle altre autorità interessate. Alle considerazioni sulla stabilità delle banche, che rientrano nelle nostre competenze, si affiancano quelle, non meno fondamentali, di competenza della Consob, che riguardano l'integrità del mercato e la correttezza dei comportamenti nei confronti degli investitori.

Perché le norme a protezione degli investitori siano pienamente efficaci, è necessario che questi ultimi siano in grado di sfruttare le informazioni ricevute e fare scelte consapevoli. Recenti indagini internazionali hanno mostrato che le conoscenze in materia di finanza sono in Italia particolarmente carenti. Bisogna investire nella conoscenza delle caratteristiche degli strumenti più diffusi, nella comprensione di concetti fondamentali quali la nozione che a un maggior rendimento corrisponde più rischio e che la concentrazione degli investimenti finanziari è sempre un azzardo. La Banca d'Italia promuove da anni programmi di educazione finanziaria nelle scuole, basati sulla

collaborazione volontaria di moltissimi insegnanti; sta cercando di realizzare un coordinamento con altre analoghe iniziative pubbliche e private. Ma l'educazione finanziaria deve coinvolgere tutti; è un problema da affrontare in via prioritaria.

Il flusso delle sofferenze bancarie, gonfiatosi negli anni della crisi, si sta gradualmente riducendo. Si deve ora gestire l'eredità del passato. Sarà utile lo schema di garanzia appena concordato con la Commissione europea per facilitare lo smobilizzo delle sofferenze. Con la chiusura di questo capitolo e una decisa riduzione dell'incertezza il mercato potrà attivarsi. Ma deve essere chiaro che nessun provvedimento ragionevolmente ipotizzabile può cancellare d'un tratto la massa delle sofferenze del passato: esse vanno aggredite con determinazione da parte delle banche, in una prospettiva di medio periodo. Non meno importante è che si continui a lavorare sul piano normativo e organizzativo per migliorare le procedure di recupero dei crediti e accorciarne i tempi, valutando gli effetti dei provvedimenti pubblici già assunti e, dove è necessario, intervenendo ancora.

Le banche italiane sono ben patrimonializzate, anche grazie all'azione prudente e pressante della Vigilanza italiana e, da più di un anno, di quella europea, nella quale siamo pienamente inseriti. I crediti deteriorati sono ampiamente coperti da svalutazioni e garanzie. La congiuntura favorisce una ripresa della redditività, per le banche come per le altre imprese. È il momento di affrontare e ridurre con decisione i costi di struttura; di porre le basi per una crescita robusta, che andrà a vantaggio delle banche stesse e del sistema economico nel suo complesso.

La fiducia è l'essenza della stabilità bancaria. In un momento in cui la congiuntura resta favorevole, ma l'incertezza e la volatilità dei mercati si accentuano, il modo migliore di rafforzarla è mostrare chiarezza di intenti e senso di direzione nelle azioni che si intraprendono. È un obiettivo interamente alla nostra portata: purché ci sia uno sforzo congiunto, che coinvolga banche, autorità di vigilanza e di controllo, Governo. Si può contare sul nostro impegno.