

ACRI

Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

Giornata Mondiale del Risparmio del 2015

Intervento del Governatore della Banca d'Italia

Ignazio Visco

Roma, 28 ottobre 2015

Dall'inizio di quest'anno il miglioramento ciclico si è esteso a tutti i paesi dell'area dell'euro, beneficiando delle misure espansive adottate dal Consiglio direttivo della BCE. Gli indicatori congiunturali confermano la prosecuzione della ripresa nel terzo trimestre nell'area dell'euro e in Italia, a tassi analoghi a quelli registrati nei precedenti due trimestri.

Nel nostro paese il PIL è tornato a crescere per la prima volta dall'inizio della crisi dei debiti sovrani, a ritmi intorno all'1,5 per cento su base annua. Alla spinta iniziale della domanda estera si è affiancata quella delle componenti interne, con il consolidamento della ripresa dei consumi privati e il graduale riavvio degli investimenti. Le indagini presso le imprese confermano un crescente ottimismo sull'andamento della domanda, che incoraggia la propensione a investire. Il significativo aumento dell'occupazione, che ha beneficiato anche dei provvedimenti adottati dal Governo, continuerà a sostenere i consumi delle famiglie. La crescita dell'attività nel 2015 potrebbe superare quella indicata nelle nostre proiezioni di luglio, sfiorando l'1 per cento.

Nell'area dell'euro e in Italia pesano tuttavia, in prospettiva, i rischi connessi con il rallentamento dell'economia cinese e, più in generale, con l'andamento dei paesi emergenti. Le ripercussioni sul commercio mondiale e sui corsi delle materie prime rallentano il ritorno dell'inflazione verso livelli vicini al 2 per cento. Il Consiglio direttivo della BCE è determinato a utilizzare tutti gli strumenti di cui dispone per conseguire il grado di espansione monetaria più appropriato nelle circostanze attuali. Esamineremo la necessità di un ulteriore stimolo monetario nella riunione di inizio dicembre.

1. Il credito e il suo costo

La dinamica del credito in Italia è migliorata nel corso dell'anno, beneficiando della ripresa in atto e dell'ampia liquidità resa disponibile dalle misure di politica monetaria. L'ammontare dei prestiti alle famiglie è in aumento, seppure lieve, rispetto a un anno prima. La crescita dei finanziamenti alle aziende manifatturiere è stata pari all'1,8 per cento in settembre; la contrazione dei prestiti si è attenuata nettamente per le imprese

dei servizi, in misura minore per le aziende di costruzioni, ancora penalizzate dall'incertezza sulle prospettive del settore.

Le misure di politica monetaria hanno inciso in misura ancora maggiore sul costo del credito. I tassi medi sui prestiti alle imprese e su quelli alle famiglie per l'acquisto di abitazioni sono scesi nell'area dell'euro sui livelli minimi dal 2003, anno in cui è iniziata la rilevazione di statistiche armonizzate a livello europeo; ad agosto erano pari all'1,8 e al 2,3 per cento, rispettivamente. Le differenze tra paesi, ampliate fortemente tra il 2011 e il 2013, si sono molto ridotte. I differenziali fra i tassi medi praticati in Italia e nell'area dell'euro sui nuovi mutui a tasso variabile e sui nuovi prestiti alle imprese sono entrambi scesi a circa 10 punti base.

Nel nostro paese si sta gradualmente riducendo anche l'eterogeneità delle condizioni praticate alle imprese in ragione della loro dimensione e della loro rischiosità, che si era significativamente accentuata durante la recessione. Dalla metà dello scorso anno la diminuzione dei tassi bancari attivi – che in precedenza aveva riguardato soprattutto le aziende finanziariamente più solide e quelle di maggiore dimensione – si è estesa gradualmente alle altre. La minore dispersione dei tassi è connessa con il più favorevole quadro macroeconomico, che si riflette in un generalizzato miglioramento delle prospettive di reddito; lo confermano le indagini presso le imprese, secondo le quali la quota di aziende che prevede di chiudere in utile il bilancio dell'anno in corso è la più elevata da circa dieci anni. La dispersione dei tassi è ancora alta nel confronto storico, ma potrà ridursi ulteriormente con il consolidamento della ripresa e il conseguente miglioramento della qualità del credito.

I tassi di interesse applicati ai nuovi crediti a imprese e famiglie, calcolati secondo la metodologia armonizzata, sono i più rilevanti per valutare l'efficacia della politica monetaria, poiché reagiscono più rapidamente al variare delle condizioni monetarie. Il contenuto informativo riguardo alle condizioni praticate ai singoli debitori è tuttavia parziale, poiché i tassi armonizzati sono calcolati come medie ponderate per gli importi, riguardano i soli prestiti non deteriorati e, per quasi tutte le tipologie di finanziamenti, sono calcolati al netto di commissioni o altri oneri.

Ulteriori informazioni sulle condizioni per diverse categorie di debitori italiani possono essere ricavate da altre statistiche rilevate e pubblicate dalla Banca d'Italia, in particolare da quelle fornite al Ministero dell'Economia e delle finanze ai fini del

contrasto dell'usura. Vengono calcolate in questo caso medie semplici dei tassi d'interesse, includendo anche i prestiti deteriorati, purché non in sofferenza, e le commissioni; possono pertanto risultare superiori, in alcuni casi in misura rilevante, rispetto ai tassi armonizzati. Le commissioni incidono soprattutto sulle aperture di credito in conto corrente, forma tecnica molto richiesta nel nostro paese, in particolare dalle piccole imprese che ne ricavano anche un servizio di gestione della liquidità, remunerato da quelle commissioni; avendo in parte natura fissa, esse pesano di più sui prestiti di piccolo importo.

La grande diffusione di questa forma tecnica in Italia, assai superiore che in quasi tutti gli altri paesi dell'area, rende necessaria una riflessione sul suo utilizzo. Le imprese devono valutare la possibilità di utilizzare metodi più efficienti e meno costosi di gestione della liquidità, nonché l'opportunità di accrescere il ricorso ai prestiti a scadenza fissa. Le banche devono assicurarsi che i servizi di liquidità inclusi nelle anticipazioni in conto corrente siano fatti pagare a un prezzo non superiore al valore del servizio effettivamente reso e che tenga in dovuto conto anche i vantaggi indiretti che le stesse banche ricavano dall'offerta di questi servizi. Quando le controparti sono piccole aziende, infatti, le asimmetrie informative tra banche e imprese sono maggiori e la gestione della liquidità di queste ultime può fornire informazioni aggiuntive agli intermediari, attenuando i rischi connessi con le difficoltà e l'incertezza dei tempi di recupero dei crediti.

Ad agosto la Banca d'Italia ha posto in consultazione una bozza di delibera da sottoporre al CICR per l'attuazione del nuovo articolo 120 del Testo unico bancario, che disciplina la produzione di interessi sugli interessi nelle operazioni bancarie.

La nostra proposta – formulata in attuazione della legge – è volta a compiere una operazione chiarificatrice, a beneficio della trasparenza delle norme; si basa su una lettura della legge condivisa con il Ministero dell'Economia e delle finanze. Le soluzioni prefigurate consentono di attuare il principio stabilito dalla legge, cioè il divieto di applicare interessi sugli interessi nelle operazioni bancarie, nel rispetto della sostanza economica delle relazioni contrattuali ed evitando incertezze ed effetti sui debitori contrari a quelli voluti dal legislatore.

Il caso tecnicamente più complesso da regolare è quello delle aperture di credito in conto corrente, come prima dicevo una forma di finanziamento particolarmente diffusa in Italia nel confronto internazionale. Poiché la legge prevede che non sia possibile imporre

il regolamento automatico degli interessi a valere sul fido, si è reso necessario creare un quadro certo per regolare le situazioni in cui il cliente non disponga – anche temporaneamente – della liquidità necessaria per pagare gli interessi alla scadenza. La proposta regola la questione, escludendo azioni immediate da parte della banca. Consente il pagamento degli interessi con addebito in conto, dopo un periodo di sessanta giorni, solo su richiesta del cliente che abbia interesse a farlo per evitare le conseguenze legali e pratiche a cui sarebbe altrimenti esposto a seguito dell'inadempimento, tra cui la mora e la revoca del fido ove ne ricorrano i presupposti. Infine, in armonia con le finalità della legge, la norma propone che gli interessi siano conteggiati solo una volta l'anno, e non trimestralmente come avviene di solito.

Il documento di consultazione prevede che la delibera trovi applicazione solo dopo la sua entrata in vigore, in coerenza con i principi generali dell'ordinamento. Non prende posizione sull'applicazione della disposizione di legge prima dell'intervento del CICR: su questa delicata questione, che continuerà a essere rimessa alle valutazioni della giurisprudenza, sono auspicabili orientamenti univoci per garantire la certezza del diritto e delle relazioni bancarie.

La consultazione si è chiusa pochi giorni fa. Le risposte pervenute sono numerose e provengono da una platea diversificata. Le analizzeremo accuratamente, al fine di valutare i suggerimenti da accogliere per migliorare il testo da sottoporre al CICR.

2. Risparmio e gestione delle crisi bancarie

Dal prossimo anno diventerà pienamente operativo, con il recepimento della Direttiva europea sulle crisi bancarie (BRRD), il nuovo sistema europeo di risoluzione delle crisi. Esso si inquadra nel più ampio processo di riforma delle regole finanziarie internazionali, volte a ridurre tanto la probabilità quanto l'impatto di eventuali dissesti bancari con l'innalzamento dei requisiti patrimoniali, l'introduzione di un limite al grado di leva finanziaria, la definizione di nuovi rapporti minimi di liquidità. Presidi ulteriori sono richiesti alle banche sistemicamente rilevanti e altre misure sono in discussione nelle sedi internazionali.

Occorre essere consapevoli che le nuove regole tenderanno a comprimere sia la redditività sia la dimensione dei sistemi bancari, spostando verso il mercato dei capitali parte del finanziamento dell'economia reale e accrescendo il peso degli investitori

istituzionali diversi dalle banche nel mercato del credito. Nel nostro paese, uno spostamento della struttura finanziaria di questa natura è d'altro canto da tempo opportuno per accompagnare il sistema produttivo verso un assetto più moderno, con meno debiti bancari e più capitale proprio.

Nel nuovo sistema europeo la gestione delle crisi bancarie sarà affidata al Consiglio unico di risoluzione e alle autorità di risoluzione nazionali, sulla base di una ripartizione di competenze che tiene conto della tipologia degli intermediari e dell'eventuale esigenza di utilizzare il Fondo unico di risoluzione. La Banca d'Italia, designata come autorità nazionale di risoluzione, ha istituito un'apposita Unità organizzativa, alle dirette dipendenze del Direttorio e indipendente dalla Vigilanza, così come richiesto dalla legislazione europea.

Il quadro normativo europeo contempla vari strumenti per affrontare la ristrutturazione o l'uscita dal mercato di banche in dissesto preservando la continuità delle funzioni essenziali ed evitando di compromettere la stabilità complessiva del sistema finanziario. La principale innovazione è il *bail-in* ("salvataggio dall'interno"), che richiede ad azionisti e creditori di sopportare direttamente le perdite emerse nella banca in difficoltà e ricostituirne il capitale.

Questo strumento, estraneo alla tradizione italiana, è stato chiesto, in particolare, dai paesi dell'Unione europea che sono dovuti intervenire pesantemente a sostegno dei propri sistemi bancari nel corso della recente crisi globale. Rammento che, nell'area dell'euro, tali interventi hanno pesato sui debiti pubblici per circa 5 punti percentuali di PIL in Belgio, nei Paesi Bassi e in Spagna, oltre 8 in Austria e in Germania, più di 10 in Portogallo, oltre 20 in Grecia e in Irlanda. In Italia, sebbene l'economia sia stata colpita dalla recessione molto più che nella maggior parte di questi paesi, il sistema ha richiesto interventi pubblici sostanzialmente nulli.

Ora, il nostro modello di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie, nonostante il suo obiettivo successo nel contenere e superare i casi di dissesto limitando decisamente l'impiego di risorse pubbliche necessarie per porvi rimedio, va rivisto per adeguarlo alla nuova disciplina europea.

Nell'applicazione del *bail-in* si dovrà tenere conto della necessità di tutelare i creditori e garantire, al tempo stesso, la stabilità finanziaria; si dovrà operare perché vi si debba fare ricorso solo in casi circoscritti ed estremi. La gerarchia fallimentare verrà

comunque rispettata e i creditori non dovranno riportare perdite maggiori di quelle che subirebbero nel caso in cui la banca, in stato di dissesto, venisse liquidata secondo le procedure ordinarie.

Il *bail-in* non colpirà i depositi fino a 100.000 euro, che in nessun caso saranno chiamati a contribuire ai costi della risoluzione. Gli importi al di sopra di tale soglia riceveranno, secondo l'attuale formulazione delle norme di recepimento della Direttiva, un trattamento preferenziale rispetto alle altre passività della banca; è pertanto bassa la probabilità che essi siano colpiti nella risoluzione di una crisi.

Le obbligazioni bancarie non garantite potranno essere, invece, soggette a *bail-in*, dopo le passività computabili nel patrimonio di vigilanza delle banche e le obbligazioni subordinate. È essenziale, quindi, che gli obblighi di trasparenza e correttezza che le banche devono rispettare per l'emissione, il collocamento e la negoziazione di questi titoli presso la clientela al dettaglio siano accuratamente assolti tenendo presente questo rischio. Le autorità verificheranno il rispetto delle regole. Le banche, d'altro canto, dovranno valutare con quali modalità indirizzare la clientela meno consapevole verso altre forme di raccolta, maggiormente tutelate in caso di crisi.

Per evitare possibili effetti negativi derivanti dall'applicazione del *bail-in*, le autorità di risoluzione verificheranno che le banche detengano passività idonee per qualità e quantità ad assicurare l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione; potranno richiedere che una parte del requisito minimo di passività assoggettabili a *bail-in* sia costituita da passività contrattualmente subordinate. In sede di risoluzione, ove necessario per la salvaguardia della stabilità sistemica e della continuità delle funzioni aziendali essenziali, le autorità potranno escludere ulteriori passività dal *bail-in* e disporre il ricorso al Fondo unico di risoluzione dopo un *bail-in* pari ad almeno l'8 per cento del passivo della banca in crisi.

Negli anni scorsi abbiamo gestito diverse situazioni di crisi, senza che si determinassero perdite per i depositanti, danni all'erario, effetti distorsivi sui mercati o interruzioni ai servizi essenziali forniti dalle banche interessate. Questi obiettivi continuano a orientare l'azione della Banca d'Italia, in un contesto reso complesso dalla transizione verso il nuovo sistema di risoluzione e dalla accresciuta rilevanza degli intermediari coinvolti. Il ricorso ad alcuni strumenti ampiamente utilizzati in passato, quali il sostegno offerto dai fondi di garanzia dei depositi, è oggi messo in discussione

da recenti orientamenti degli uffici della Commissione europea che si occupano di aiuti di Stato; tale materia è sovente contraddistinta da incertezze, che rappresentano un freno alla rapidità di azione necessaria alla gestione delle crisi. È auspicabile che le autorità europee favoriscano coordinamento e certezza giuridica nell'applicazione delle disposizioni sulla concorrenza e di quelle sulla risoluzione delle banche.

3. La condizione delle banche italiane

3.1. I crediti deteriorati

L'elevato stock di crediti deteriorati è un lascito della pesante fase recessiva. Il loro rapido riassorbimento faciliterebbe la ripresa del credito e un abbassamento del suo costo. Le misure legislative recentemente adottate dal Parlamento, tese a ridurre i tempi di recupero dei crediti, vanno nella giusta direzione e stanno contribuendo a riaccendere l'interesse a investire nelle attività deteriorate delle banche italiane. Si può stimare che se i tempi di recupero italiani fossero stati pari a quelli della Francia e della Germania l'incidenza delle sofferenze sul complesso dei prestiti sarebbe pari a meno della metà di quella attuale.

È ora importante una rapida attuazione delle misure adottate. L'efficacia delle procedure fallimentari potrebbe essere ulteriormente migliorata con un rafforzamento dei requisiti organizzativi e di indipendenza di curatori e commissari; un impulso significativo potrebbe derivare dall'istituzione, come in altri ordinamenti, di un registro elettronico nazionale, accessibile al pubblico, contenente tutte le informazioni e gli atti rilevanti relativi alle procedure esecutive e concorsuali.

Nel triennio 2012-14 le banche italiane hanno ceduto o cartolarizzato sofferenze per circa 11 miliardi (intorno al 2 per cento dello stock di sofferenze in essere). Le cessioni sono state di importo limitato anche nei primi mesi di quest'anno. Le transazioni osservate hanno riguardato prevalentemente i maggiori gruppi e le banche estere operanti in Italia. L'esiguità delle transazioni finora registrate è riconducibile ad asimmetrie informative fra venditori e compratori: pesano cattive prassi di gestione dei dati da parte di molte banche e l'oggettiva difficoltà di valutare le condizioni di molte piccole imprese debitorie. Un intervento pubblico, in modi naturalmente rispettosi della

normativa sugli aiuti di Stato, potrebbe facilitare lo sviluppo del mercato, agendo da catalizzatore per le iniziative private.

Mentre continua il confronto degli uffici del Governo italiano, assistiti dalla Banca d'Italia, con quelli della Commissione europea, sono in corso approfondimenti miranti ad appurare l'effettivo interesse, da parte sia dei potenziali investitori sia delle banche, per una società che acquisti e gestisca gli attivi deteriorati (*asset management company*, AMC), operando a condizioni di mercato. La partecipazione pubblica nel capitale di tale società sarebbe limitata o nulla; potrebbe essere presente una garanzia statale sulle passività senior da essa emesse per finanziare l'acquisto degli attivi.

Nel corso delle prossime settimane la fattibilità del progetto verrà definitivamente accertata. Indipendentemente dall'esito della verifica, le banche gravate da ingenti esposizioni deteriorate dovranno comunque individuare, d'intesa con le autorità di vigilanza, le modalità più adeguate per gestire nel modo più efficiente tali attivi, al fine di pervenire a un loro graduale ridimensionamento.

3.2. *La governance, le popolari, le BCC*

Il cambiamento del sistema bancario sta ricevendo importanti stimoli dalla riforma delle maggiori banche popolari. I primi passi previsti dalla legge per la trasformazione in società per azioni sono stati avviati, con la presentazione dei piani che delineano i necessari passaggi e l'arco temporale entro il quale saranno perfezionate le operazioni, che in molti casi potrebbero concludersi entro la metà del prossimo anno. Nei giorni scorsi il progetto di trasformazione di un grande gruppo popolare – direttamente soggetto alla vigilanza del meccanismo unico europeo – ha ricevuto il consenso dei soci in sede assembleare. Il cambiamento della forma giuridica, come più volte ho sottolineato, è un'importante occasione per il rafforzamento degli assetti di governo societario, per rendere più rapido l'accesso al mercato dei capitali, per agevolare aggregazioni che potrebbero facilitare recuperi di redditività.

Non sono le autorità che suggeriscono o impongono eventuali aggregazioni. Queste vanno individuate e decise dagli organi aziendali. I progetti espressi dal mercato andranno attentamente vagliati sotto il profilo della solidità patrimoniale presente e prospettica e degli effetti sulla situazione degli intermediari.

Per alcune banche popolari non quotate la trasformazione in società per azioni verrà inserita nell'ambito di un processo di modifica degli assetti di *governance* di più ampio respiro, che prevede anche la quotazione in Borsa. Si tratta di interventi che accresceranno notevolmente la capacità di accesso al mercato dei capitali; contribuiranno alla risoluzione delle criticità che caratterizzano l'attuale processo di determinazione del prezzo delle azioni, che la legge riserva alle competenze dell'Assemblea degli azionisti. La quotazione fornirà, inoltre, garanzie sulla liquidabilità dell'investimento per i soci che vorranno dismettere le azioni in loro possesso.

La Banca Popolare di Vicenza è uno degli intermediari che ha intrapreso questo processo nell'ambito delle misure richieste dalla Vigilanza. Come più ampiamente descritto nella nota esplicativa pubblicata ieri sul nostro sito, nel 2014 sono emerse evidenze di irregolarità compiute dalla banca nell'acquisto di azioni proprie. D'intesa con le nuove strutture europee di vigilanza, che di lì a poco avrebbero cominciato a operare, programmammo una ispezione mirata, da iniziare subito dopo il *Comprehensive Assessment* europeo. L'intervento, condotto da ispettori della Banca d'Italia nell'ambito del Meccanismo di vigilanza europeo, ha fatto emergere altri comportamenti non in linea con le norme. La Banca d'Italia e la BCE, in pieno accordo, già a seguito delle prime evidenze che stavano emergendo dagli accertamenti ispettivi avviati lo scorso febbraio, hanno sollecitato la Popolare di Vicenza ad adottare immediati interventi correttivi: sono stati sostituiti il vertice dell'esecutivo e pressoché tutta la prima linea manageriale; è stato definito un piano di rafforzamento patrimoniale, il cui buon esito è assicurato dalla presenza di un consorzio di garanzia; è previsto un radicale progetto di riforma del governo societario, con la trasformazione della Popolare in società per azioni e la contestuale quotazione in Borsa.

È ora anche necessaria una riforma del credito cooperativo. La principale fonte di alimentazione del patrimonio delle BCC, l'autofinanziamento, è stata sostanzialmente prosciugata dagli effetti della crisi economica. In assenza di decisioni, il necessario incremento dei livelli di copertura delle partite deteriorate determinerebbe un'ulteriore compressione della capacità di autofinanziamento; una parte non marginale del sistema delle BCC andrebbe incontro a valutazioni negative dell'autorità di vigilanza e potrebbe non essere in grado di soddisfare le necessità di maggiori dotazioni patrimoniali. Potrebbero seguirne situazioni di difficoltà difficilmente gestibili nel nuovo quadro

normativo della risoluzione delle crisi, dati anche i vincoli posti dalla normativa sugli aiuti di Stato.

Negli altri paesi dell'area dell'euro i sistemi bancari cooperativi si sono dotati, da tempo, di assetti organizzativi fortemente integrati, con modelli capaci di realizzare economie di scala, meccanismi unitari di controllo dei rischi, reti di protezione della liquidità e della solvibilità delle banche aderenti. Alcune di queste realtà sono annoverate fra i maggiori gruppi bancari europei.

Abbiamo seguito le riflessioni che si sono sviluppate nell'ambito della categoria in vista di un progetto di autoriforma. Un punto su cui il confronto è ancora aperto è se il gruppo cooperativo debba essere uno o più d'uno. L'ipotesi di un gruppo unico, se condivisa all'interno della categoria, presenta sicuramente aspetti positivi; ma se il consenso sulla soluzione unitaria non ci fosse, ciò non dovrebbe essere motivo per arrestare riforma. Maggiore capitalizzazione, più elevati livelli di efficienza, miglioramento del governo societario potrebbero essere conseguiti anche da un contenuto numero di gruppi.

* * *

Se l'economia regredisce e i redditi si contraggono, come è avvenuto in Italia per sette lunghi anni, la difesa del risparmio si fa difficile. La prima risposta sta in politiche macroeconomiche e in riforme strutturali decise e lungimiranti, che favoriscano una crescita sostenuta ed equilibrata. Nell'ambito delle nostre responsabilità e competenze, come banca centrale partecipiamo con intensità a questo sforzo.

Una lunga e profonda recessione appesantisce il sistema bancario. Sono anche emersi negli ultimi anni singoli, gravi episodi di *mala gestio*, alimentati dalle stesse difficoltà dell'economia. Siamo impegnati a contrastare situazioni di seria difficoltà e di crisi, con l'attività di vigilanza, con la verifica assidua del rispetto delle regole, dell'adeguatezza degli assetti organizzativi, della conduzione prudente dell'attività creditizia così come della trasparenza e correttezza nelle condizioni della raccolta. E quando una crisi si manifesta, bisogna operare per risolverla e contenerne gli effetti negativi. Non è un impegno facile, la sfida è continua, ma gli stessi episodi patologici di

questi difficili anni sono venuti alla luce con il contributo, nella maggior parte dei casi determinante anche se non sempre conosciuto, della Banca d'Italia.

Il sistema nel suo complesso, nonostante la recessione, nonostante i comportamenti scorretti, ha tenuto. Ho fiducia che le banche, il credito buono, la buona finanza daranno un contributo importante alla ripresa economica, una ripresa che va consolidata e irrobustita. La nostra economia deve recuperare i ritardi accumulati nell'adattarsi ai grandi cambiamenti nell'economia globale, nella tecnologia, nella demografia. La finanza, le banche hanno da giocare un ruolo imprescindibile.

