

FABRIZIO SACCOMANNI
Direttore Generale della Banca d'Italia

1. Introduzione

Ringrazio l'Acri per avermi invitato al ventiduesimo Congresso Nazionale delle Fondazioni di Origine Bancaria e delle Casse di Risparmio, dedicato al centenario dell'Associazione che il presidente Guzzetti ha commemorato nella sua appassionata relazione. Il centenario cade in una fase di grave crisi finanziaria ed economica che rende necessarie chiarezza di prospettive, coesione, risposte efficaci. Il sistema finanziario è entrato in una fase di profonde trasformazioni che investono non soltanto le strategie e lo stesso modello di *business* degli intermediari, ma anche l'assetto regolamentare e di supervisione. L'obiettivo della Banca d'Italia è di preservare, nel cambiamento, la stabilità del sistema finanziario e migliorarne l'efficienza, in modo che esso possa svolgere a pieno il suo ruolo d'intermediazione tra risparmio e investimento, fondamentale per il ritorno alla crescita dell'economia. In questo contesto, mi soffermerò sul contributo che possono dare le Fondazioni bancarie.

2. Il ruolo delle Fondazioni bancarie

Nell'arco di più di un ventennio le riforme legislative che hanno interessato le Fondazioni hanno accompagnato il processo di transizione a un moderno sistema bancario di mercato, prima sul piano delle forme giuridiche e poi con la dismissione, incentivata e successivamente obbligatoria, del controllo delle banche conferitarie. Di pari passo, tali enti hanno progressivamente acquisito il ruolo, da un lato, di investitori istituzionali stabili nelle banche e in altri settori, dall'altro, di enti non profit.

L'approdo di questo processo può essere descritto come una "duplice privatizzazione": del sistema bancario, transitato dalla prevalenza dei modelli istituzionali pubblicistici al pieno riconoscimento della natura giuridica d'impresa operante in un mercato competitivo; e delle Fondazioni, di cui è stata progressivamente riconosciuta la natura di soggetti autonomi sul piano statutario, delle scelte di investimento e di erogazione.

Intervenendo alla Giornata Mondiale del Risparmio del 2010, il Governatore Mario Draghi individuò chiaramente le sfide che si ponevano dinanzi alle Fondazioni: «Così come il futuro si annuncia impegnativo per le banche, lo sarà per i loro maggiori azionisti. Le Fondazioni dovranno impegnarsi su tre fronti fondamentali: la loro stessa *governance*, la ricapitalizzazione delle banche, l'auto-disciplina nel rapporto con il *management* di queste ultime».

La “Carta delle Fondazioni” approvata in aprile compie passi importanti verso migliori *standards* di *governance* e di trasparenza degli assetti organizzativi, dell’attività istituzionale e della gestione del patrimonio. La Carta interviene, tra l’altro, sul tema dell’autonomia delle Fondazioni. A tal fine, molto opportunamente è stata prevista l’ineleggibilità negli organi delle Fondazioni per chi rivesta o sia candidato a incarichi politici. La previsione è utile anche per attenuare il rischio che attraverso le Fondazioni l’influenza della sfera politica si trasmetta alle banche partecipate. Necessario corollario dell’autonomia che viene riconosciuta alle Fondazioni è la responsabilità. Tali enti, a differenza di altri investitori istituzionali, non hanno una vera e propria responsabilità fiduciaria verso i soggetti nell’interesse dei quali sono chiamati ad operare. D’altra parte, sono investite di funzioni istituzionali di rilevante interesse sociale da realizzare attraverso la gestione del patrimonio e l’attività di erogazione. La trasparenza – nella composizione degli organi, nelle scelte di investimento, nel rendiconto della gestione – come strumento di controllo sociale da parte delle comunità locali e dell’opinione pubblica può bilanciare i limiti impliciti nel disegno istituzionale.

Il raggiungimento degli obiettivi fissati nella Carta potrà essere favorito da un sistema pubblico di vigilanza sulle Fondazioni orientato, da un lato, a tutelare i potenziali beneficiari dell’attività di erogazione e di gestione patrimoniale dell’ente non profit e, dall’altro, a promuovere assetti di *governance* e qualità degli organi che salvaguardino, indirettamente, la sana e prudente gestione delle banche partecipate.

La Banca d’Italia, nella veste di regolatore bancario e finanziario, presta grande attenzione all’esigenza di evitare indebiti condizionamenti nell’attività bancaria derivanti dal complesso delle relazioni e altri conflitti d’interesse con i soggetti collegati, tra i quali sono ricompresi gli azionisti di controllo o in grado di esercitare un’influenza notevole sulla gestione della banca. Una nuova disciplina di vigilanza, recentemente emanata, presidia con limiti quantitativi rigorosi e con procedure deliberative obiettive e trasparenti i rischi connessi con queste relazioni.

Ai fini della complessiva stabilità del sistema bancario, è importante che le Fondazioni bancarie operino come un investitore istituzionale con una visione strategica di medio-lungo periodo. L’attenta diversificazione degli investimenti è cruciale. Ciò non contrasta con l’esigenza di preservare e rafforzare, all’occorrenza

anche partecipando ad aumenti di capitale, la dotazione patrimoniale delle banche di riferimento, in una corretta considerazione delle finalità istituzionali e dei ritorni attesi.

In qualità di azionisti, le Fondazioni bancarie hanno finora contribuito positivamente alla stabilità e alla *governance* delle banche; possono continuare a farlo nel nuovo assetto regolamentare e di mercato che si va delineando, agendo in modo coerente con le proprie finalità istituzionali. I loro interessi sono tendenzialmente allineati all'obiettivo di una gestione prudente delle banche, orientata alla salvaguardia del valore e a una redditività stabile e duratura nel tempo. Inoltre, come soggetti istituzionalmente dedicati a finalità di interesse sociale, possono rafforzare gli incentivi di *governance* verso una gestione attenta alla relazione con il territorio e i clienti. Nel pieno della crisi e in un mercato privo di grandi investitori istituzionali, le Fondazioni bancarie hanno dato il loro apporto in misura significativa agli interventi di ripatrimonializzazione resisi di volta in volta necessari. Nonostante la sfavorevole congiuntura degli ultimi anni, le ex Casse di Risparmio hanno continuato a fornire sostegno all'economia, in virtù del radicamento sul territorio e dei consolidati rapporti di conoscenza dell'imprenditoria e della clientela locale. Gli impieghi erogati nel 2011 sono aumentati del 3,7 per cento su base annua, rispetto allo 0,7 per cento registrato dall'intero sistema. Il livello di patrimonializzazione risulta nel complesso adeguato. La qualità degli impieghi e la redditività hanno risentito della difficile fase congiunturale.

Le analisi di Vigilanza evidenziano, peraltro, che le *performance* delle Casse entrate a far parte di gruppi bancari di grandi dimensioni e nelle quali le Fondazioni detengono partecipazioni di minoranza risultano mediamente migliori di quelle delle Casse soggette al controllo esclusivo di Fondazioni. Tale dinamica appare ascrivibile al più contenuto aumento del costo del *funding*, conseguente alla gestione accentrata della tesoreria, e alla migliore capacità di selezionare il credito, derivante dall'utilizzo dei sistemi di *rating* sviluppati all'interno dei rispettivi gruppi di appartenenza.

Nel complesso, la presenza delle Fondazioni nel capitale delle banche si è rivelata come un fattore positivo per la stabilità del sistema. Anche nell'attuale contesto di mercato, eventuali interventi normativi diretti a favorire una maggiore diversificazione degli investimenti non dovrebbero mettere in discussione la possibilità di continuare a svolgere il loro ruolo di investitori istituzionali in questo importante segmento del sistema finanziario.

3. L'evoluzione della crisi, la risposta regolamentare e la supervisione

Alla vigilia della crisi del 2007-08 le banche italiane avevano mantenuto un prevalente orientamento verso il modello di banca commerciale incentrato sull'attività di erogazione del credito a famiglie e imprese, su una stabile base di depositanti e obbligazionisti al dettaglio, sulla ricerca di strette relazioni commerciali con la clientela. La validità e i vantaggi di questo modello non sono in discussione. Come ricordato dal Governatore Visco nell'ultima Relazione, anche per effetto di un'attenta regolamentazione e supervisione le banche italiane presentano ora, nel confronto internazionale, una leva finanziaria ben più contenuta e più affidabili misure dei rischi poste a base dei requisiti patrimoniali; in definitiva assetti finanziari e patrimoniali più equilibrati e stabili.

Dall'estate scorsa, con l'intensificarsi del rischio sovrano nell'area dell'euro e con la trasmissione di tale rischio al settore finanziario privato, si è entrati in una fase nuova della crisi. Le banche europee hanno dovuto far fronte a un improvviso peggioramento delle condizioni di mercato che ha determinato dapprima l'innalzamento del costo del finanziamento e successivamente il sostanziale inaridimento delle fonti di provvista. Questa fase è ancora in corso; le tensioni si sono riacutizzate nelle ultime settimane, anche a seguito dell'incertezza della situazione in Grecia, dopo le ultime elezioni politiche, e della situazione di difficoltà di segmenti importanti del sistema bancario in Spagna.

La rapida e continua evoluzione della crisi impone alle Autorità, nazionali ed europee, adattamenti flessibili delle strategie di risposta regolamentare e nell'attività di controllo della stabilità finanziaria.

Una parte importante della riforma del sistema finanziario è il nuovo *framework* prudenziale del Comitato di Basilea (Basilea 3), ora oggetto di definitiva attuazione anche nella legislazione comunitaria. La nuova disciplina riscrive in modo più stringente gli *standard* quantitativi e qualitativi del capitale computabile a fini regolamentari, corregge incentivi patrimoniali distorti, introduce regole di gestione della liquidità volte a fronteggiare esigenze inaspettate nel breve periodo e ad equilibrare la struttura delle scadenze, prevede un limite massimo alla leva finanziaria (*leverage ratio*). Le regole, specie quelle sul capitale, e gli strumenti di supervisione saranno più incisivi per le banche aventi carattere sistemico. In materia di liquidità, il Comitato di Basilea sta elabo-

rando ulteriori criteri sull'utilizzo del *buffer* in periodi di crisi e perfezionando la definizione e la calibrazione degli aggregati di riferimento del *liquidity coverage ratio*.

L'insieme delle regole prudenziali sul capitale e sui requisiti patrimoniali delle banche dovrà essere recepito nei Paesi dell'Unione Europea a partire dal 1° gennaio 2013. Come noto, nelle intenzioni del Financial Stability Board (Fsb) le nuove regole dovrebbero entrare in vigore in modo graduale così da non ostacolare la ripresa delle economie; d'altro canto, i mercati spingono per accelerarne l'introduzione secondo i livelli e la nuova definizione di capitale previsti a regime. La Banca d'Italia sta analizzando le diverse opzioni che saranno previste dalla Direttiva europea di recepimento e svolgendo le relative analisi di impatto. L'obiettivo è di individuare nell'ambito della European Banking Authority (Eba) un percorso che tenga conto delle esigenze delle economie e sia al contempo credibile e sostenibile agli occhi del mercato.

Al termine del processo, grazie alle nuove regole, le banche saranno più capitalizzate, il sistema nel suo complesso più stabile. Per converso il tasso di rendimento nominale del capitale azionario investito nelle banche non potrà essere quello a due cifre sperimentato negli anni precedenti la crisi. Ma si trattava di rendimenti ottimistici, che sottostimavano l'effettiva rischiosità dell'investimento, quindi al lordo dei rischi. D'altra parte, con la maggiore capitalizzazione le banche potranno raccogliere fondi a costi più contenuti.

Il rafforzamento dei presidi di stabilità non sarà di per sé sufficiente se non accompagnato da misure dirette a evitare che rischi e attività rilevanti per la stabilità sistemica si svolgano nel "sistema bancario ombra", espressione con cui si suole indicare il complesso dell'intermediazione creditizia attraverso soggetti e attività che si collocano fuori del sistema bancario regolamentato. Il fenomeno dell'intermediazione ombra, significativo in altre giurisdizioni ove rappresenta quote anche consistenti dell'attività complessiva, è molto meno rilevante in Italia. L'ordinamento e le prassi di vigilanza nel nostro Paese hanno definito da tempo un perimetro ampio di poteri regolamentari e di controllo, in base al semplice principio secondo cui non si può ammettere che attività sostanzialmente riconducibili all'intermediazione creditizia non siano regolate e controllate come tali. La recente riforma degli intermediari finanziari, in via di attuazione definitiva, contribuisce a rafforzare ulteriormente i presidi.

Agli obiettivi di ridurre la probabilità di crisi e di estendere il perimetro dei controlli occorre accompagnare strumenti che, qualora una crisi si manifesti, consentano di gestirne gli effetti in modo da limitare le ripercussioni sulla stabilità e sul regolare funzionamento del sistema finanziario. Il problema è particolarmente avvertito nel caso degli intermediari sistemicamente rilevanti, la cui crisi può avere riflessi di ampia portata. Eliminare i costi pubblici connessi con la liquidazione di istituzioni “troppo grandi per fallire” è importante anche per assicurare condizioni non distorte di accesso al mercato dei capitali e per non indurre eccessivo azzardo morale.

I principi fondamentali di un efficace sistema di risoluzione delle crisi, definiti dal Fsb, saranno attuati nell’Unione Europea tramite un’apposita direttiva che la Commissione ha presentato proprio in questi giorni. Il nuovo regime attribuirà ampi poteri di intervento alle Autorità competenti e definirà una disciplina armonizzata di strumenti disegnati per arricchire le soluzioni a disposizione e per far sì che gli oneri delle crisi ricadano in primo luogo sugli azionisti e sui creditori non privilegiati, salvaguardando pienamente la posizione dei piccoli risparmiatori (*in primis*, i depositanti).

Non meno importante del corretto disegno delle regole e del sistema di supervisione è la loro concreta attuazione. Fra le carenze messe in luce dalla crisi vi è quella di un assetto di vigilanza segmentato su base nazionale a fronte della scala globale dell’intermediazione e dei rischi e prassi di supervisione non sempre efficaci e tali da prevenire situazioni di crisi.

In Europa, un’effettiva armonizzazione delle regole e delle prassi di vigilanza sugli intermediari è presupposto per la stabilità del sistema finanziario e delle singole istituzioni, oltre che per l’esistenza stessa del mercato unico. Ampi margini di discrezionalità nell’applicazione e interpretazione nazionale delle regole comunitarie, in assenza di efficaci meccanismi di convergenza e di *peer review*, hanno reso possibili condotte di *ring fencing* che determinano segmentazioni del mercato unico, consentono arbitraggi regolamentari, ostacolano il coordinamento fra le Autorità in caso di crisi. Al tempo stesso, è necessario che la convergenza non si realizzi a scapito dell’efficacia delle regole e dei controlli.

Il nuovo disegno comunitario mira a raggiungere un punto di equilibrio fra l’obiettivo di uniformità del *rulebook* europeo e la flessibilità necessaria per fronteggiare rischi sistemici nell’intero mercato unico o concentrati in singoli Paesi dell’Unione. A tal fine

le Autorità nazionali potranno imporre requisiti più stringenti di quelli minimi armonizzati. È indispensabile che nelle prassi di ciascun Paese questo delicato equilibrio venga assicurato e mantenuto in modo corretto.

Quanto alle prassi di supervisione, nella nostra attività ci siamo ispirati a criteri rigorosi di applicazione delle regole; in particolare, l'esame delle istanze di autorizzazione all'utilizzo di modelli interni per la determinazione degli attivi ponderati per il rischio – il denominatore dei coefficienti patrimoniali – è avvenuto sulla base di metodologie di convalida robuste e prudenti. In Italia il rapporto tra attivi ponderati per il rischio e attivi “nominali” è più elevato che in altri Paesi europei; è questo un aspetto estremamente delicato su cui occorre intervenire, in quanto incide – anche in prospettiva – sul principale parametro di riferimento della regolamentazione. Sono in corso *peer review* a livello internazionale che devono assicurare approcci coerenti nelle diverse giurisdizioni.

4. Le sfide per il sistema bancario italiano

Come indicato dal Governatore della Banca d'Italia il 31 maggio scorso, il percorso per uscire dalla crisi non sarà breve e impone profonde riforme strutturali per accrescere efficienza e produttività in tutti i settori. La Banca d'Italia, nell'ambito della propria responsabilità di assicurare la tutela della stabilità finanziaria, è costantemente impegnata nelle necessarie azioni di stimolo e orientamento nei confronti degli intermediari vigilati.

Nell'attuale fase congiunturale è essenziale che le banche mantengano adeguata l'offerta di finanziamenti all'economia senza perdere di vista la capacità di valutare il merito di credito. I sistemi interni di valutazione dei rischi, che hanno consentito alle banche appartenenti ai maggiori gruppi di selezionare meglio il credito, devono essere ulteriormente affinati valorizzando tutto il patrimonio informativo relativo alle imprese, con dati qualitativi e previsionali, in modo da poter cogliere adeguatamente le loro prospettive di ripresa.

Il modello di *business*, incentrato sull'intermediazione creditizia tradizionale e sulla relazione attenta con la clientela, resta valido. Richiede tuttavia gli adattamenti necessari alla luce delle attuali difficili condizioni economiche e di mercato e delle esigenze di patrimonializzazione.

Nei sistemi bancari, come il nostro, in cui gli impieghi eccedono

la raccolta stabile, è inevitabile che le tensioni sul fronte della liquidità e le difficoltà di ricorso al mercato si ripercuotano sull'erogazione del credito. Per attenuare gli effetti negativi sul sistema economico le banche possono agire sviluppando l'attività di assistenza volta a favorire l'accesso diretto delle imprese al mercato dei capitali. In tale direzione sono auspicabili misure che agevolino l'emissione da parte delle imprese di carta commerciale e di strumenti obbligazionari e spingano gli investitori a sottoscriverli. Le banche devono anche tornare a utilizzare cartolarizzazioni "semplici", attraverso strumenti trasparenti, accompagnate da un effettivo presidio dei rischi.

Per rafforzare il patrimonio occorre in primo luogo accrescere la capacità di produrre reddito. Non sarà però possibile, come in passato, sostenere la redditività prevalentemente attraverso l'espansione dei volumi di credito.

Occorrono interventi tesi ad aumentare l'efficienza dei processi e a ridurre i costi operativi. In questo ambito, le operazioni di concentrazione realizzate nel corso degli ultimi anni vanno definitivamente "assimilate", completando interventi di razionalizzazione delle reti distributive e delle società partecipate in modo da eliminare sovrapposizioni territoriali e duplicazioni operative che, talvolta, danno luogo anche a fenomeni di impropria "concorrenza infragrupo". Interessi di tipo localistico non possono e non devono costituire un ostacolo alla realizzazione di tali interventi. Se necessario per ridurre i costi ed aumentare i livelli di efficienza, devono essere prese in considerazione anche opzioni che prevedano il superamento del modello federale.

È poi necessario che le politiche di remunerazione e di distribuzione di utili siano impostate in modo coerente con l'obiettivo di rafforzamento patrimoniale.

Gli azionisti delle banche possono e devono fare la loro parte per agevolare l'attuazione dei necessari interventi.

* * *

La crisi che sta travagliando l'Eurozona, ormai da due anni, rende più difficoltoso sia il processo di risanamento delle economie, sia il rilancio dell'attività su basi sostenibili.

È una crisi nata fuori dall'Europa ma che ha trovato nel Vecchio Continente un terreno su cui attecchire, reso fertile dall'abbondante liquidità fornita da mercati finanziari del tutto insensibili all'ac-

cumularsi di squilibri fiscali e delle bilance dei pagamenti, di debiti sovrani, di perdite di competitività.

La crisi ha segnato la fine dell'anestesia per i mercati: si è riacutizzata la percezione del rischio, è cominciata la ricerca affannosa di attività prive di rischio; vana impresa in un sistema dominato da attività finanziarie che sono inevitabilmente le passività di un qualche emittente la cui affidabilità può variare al mutare delle percezioni, delle aspettative, delle convenzioni dei mercati.

Si è messo in moto un circolo vizioso tra rischio sovrano e rischio bancario che agisce in senso perverso sugli *spread* tra i rendimenti su attività percepite ad altro rischio e quelli in un qualche *benchmark* considerato privo di rischi. Come ha ricordato il Governatore: "I differenziali attuali di rendimento dei titoli pubblici... alimentano ulteriori squilibri, determinando una redistribuzione di risorse dai paesi in difficoltà a quelli percepiti più solidi; impediscono il corretto operare della politica monetaria unica; sono fonte di rischio per la stabilità finanziaria, un ostacolo alla crescita".

Nell'Eurozona il circolo vizioso continua ad operare malgrado gli importanti progressi conseguiti in più paesi nella correzione degli squilibri interni ed esterni; trascura la solidità intrinseca dell'economia europea; sottovaluta la capacità dell'Ue, sia pure con ritardi ed esitazioni, di trovare in sé la volontà politica di reagire alle crisi, tenendo ferma la barra sul processo di integrazione. La nostra storia lo comprova.

Arrestare quel circolo vizioso è un obiettivo da tempo all'ordine del giorno delle istanze europee. Nell'ottobre scorso, il Consiglio Europeo aveva raggiunto un consenso su un pacchetto di misure volte a quel fine. Nei fatti, le misure sono state attuate con ritardo, la sequenza degli interventi ha contribuito ad acuire i fattori di tensione, si è esitato a concedere alle istituzioni preposte alla gestione delle crisi la necessaria flessibilità operativa. A più riprese, la Banca Centrale Europea è dovuta intervenire per riportare ordine sul mercato monetario e interbancario europeo.

È facile, dall'esterno, dare giudizi negativi sui modi e i tempi con cui la Unione Europea ha fronteggiato la crisi. Non si tiene nel giusto conto che si sono dovuti perseguire due obiettivi, ugualmente necessari ma non sempre facilmente conciliabili: quello di dare certezza ai mercati sulla volontà di preservare la moneta unica e quello di evitare l'azzardo morale che la disponibilità di robuste "reti di sicurezza" inevitabilmente genera.

Vi sono ora chiare indicazioni che la Unione Europea si sta preparando a quel “cambio di passo” da più parti invocato e auspicato. A seguito della riunione del Consiglio Europeo del 23 maggio scorso, il Presidente Van Rompuy, dopo aver riconfermato l’impegno a salvaguardare la stabilità finanziaria e l’integrità dell’Eurozona, ha sottolineato come vi sia stato un consenso generale nel Consiglio per portare l’Unione Economica e Monetaria ad “un nuovo stadio”, rafforzando l’unione economica in misura comparabile all’unione monetaria. Per realizzare a pieno questo obiettivo, in aggiunta ai progressi realizzati con la riforma della *governance* in campo fiscale, sono stati esaminati nuovi strumenti comuni per affrontare situazioni di difficoltà degli intermediari, come meccanismi di garanzia dei depositi, procedure di sorveglianza accentrata e un regime europeo per la risoluzione delle crisi bancarie. È su queste linee di azione che dovrà essere massimo, nei prossimi mesi, l’impegno dei governi europei e delle Autorità monetarie nazionali e sovranazionali. Occorre fare ogni sforzo per orientare in tal senso il sentimento e le valutazioni dei mercati.