

**Trentennale AIBE**  
**1984 - 2014**

**Intervento del Direttore Generale della**  
**Banca d'Italia Salvatore Rossi**

Milano, 12 giugno 2014

Ringrazio l'AIBE e voi tutti per avermi invitato a concludere questa mattinata di celebrazione del trentennale della vostra Associazione e di riflessione intorno alla presenza e alle prospettive delle banche estere in Italia<sup>1</sup>. Aggiungerò qualche mia considerazione a quelle già svolte, concentrandomi su tre temi: il ruolo che le banche estere hanno rivestito nel nostro paese, dai loro primi insediamenti fino agli ultimi difficili anni; le relazioni con il sistema di regolazione e supervisione alla luce della costruenda Unione bancaria; il contributo che esse possono e potranno dare all'economia italiana nella fase che si sta aprendo, di sforzi per ritrovare la via dello sviluppo, di trasformazione del sistema finanziario.

Ma, prima, vorrei ripercorrere brevemente due eredità della crisi degli ultimi anni, che mi paiono rilevanti in questo contesto.

### *1. Le eredità della crisi*

Le principali economie, soprattutto in Europa, stanno ancora faticosamente affrontando i postumi della crisi iniziata nel 2007-2008. In particolare, due forze costrittive stanno agendo sul sistema finanziario: a) il fisiologico processo di contrazione del debito nei bilanci degli operatori (*deleveraging*), che corregge l'eccessiva espansione origine della crisi; b) l'adeguamento alle regole più severe ora imposte dalle autorità.

Per un lungo periodo, prima del 2008, l'economia mondiale aveva conosciuto una fase di continua e intensa crescita dell'attività finanziaria, che aveva portato Stati, imprese, famiglie – in combinazione diversa secondo le circostanze – a indebitarsi in misura eccessiva rispetto alla loro capacità di far fronte alle obbligazioni assunte.

---

<sup>1</sup> Ringrazio Marcello Bofondi, Christian Di Capua, Alfredo Gliobianco, Giorgio Gobbi, Andrea Pilati e Valeria Sannucci per contributi e commenti a questo intervento.

L'esperienza storica insegna che le fasi di espansione accelerata della finanza e del debito sono seguite da periodi di assestamento lunghi e costosi, necessari per riassorbire gli eccessi.

L'aggiustamento dei bilanci degli operatori solitamente avviene proprio quando sarebbe invece necessaria nuova finanza per sostenere la ripresa dell'attività economica. I vecchi debiti non ripagati, a fronte di attività il cui valore è stato abbattuto dalla crisi, sono di ostacolo all'erogazione del nuovo credito necessario per alimentare il ritorno alla crescita.

Il sistema delle regole ha aggiunto tensione a tensione. Per troppi anni prima della crisi, previsione e prevenzione, in particolare nel mondo anglo-americano, erano mancate. Ne conseguivano danni ingenti a tutte le economie; uno spavento foriero di propositi di ravvedimento pervadeva tutti i paesi e tutte le autorità. Iniziava, e non è ancora terminata, un'opera imponente di revisione della regolamentazione a livello internazionale, al fine di renderla meglio in grado di prevenire le crisi.

Il G20 e il Financial Stability Board sono oggi al vertice dell'esercizio internazionale di riscrittura delle regole. L'Europa ha messo in campo le proprie istituzioni. È stato chiesto un sostanziale aumento del grado di patrimonializzazione delle banche, sono stati elevati i presidi della loro liquidità, limitata la capacità di trasformazione delle scadenze. Nonostante i lunghi periodi di transizione concessi dalle autorità, proprio per evitare effetti pro-ciclici, di fatto la pressione dei mercati ha accelerato l'adeguamento dei bilanci degli intermediari alle nuove regole.

Le banche sono interessate più di altri operatori economici da entrambi i fattori: *deleveraging* e riforme regolamentari. Una parte non trascurabile delle attività delle banche – soprattutto nelle economie dove la crisi ha causato recessioni lunghe e profonde, come quella italiana – è immobilizzata in crediti inesigibili che hanno generato e continuano a generare perdite. La propensione a concedere nuovi prestiti alle imprese, anche quando questi vengono effettivamente chiesti, è limitata dalla ritrosia ad assorbire nuovi rischi, il cui costo è stato innalzato dalle riforme regolamentari.

I vincoli, gli ostacoli all'esercizio della tipica funzione bancaria, allocare le risorse, appaiono particolarmente rilevanti nel finanziamento di investimenti a medio-lungo termine, che implicano una maggiore trasformazione delle scadenze, e in quello delle piccole e medie imprese, la cui rischiosità è intrinsecamente più difficile da valutare.

## 2. *Le banche estere in Italia: una pagina di storia*

Le banche estere in Italia hanno condiviso, sia con le case madri sia con le concorrenti nazionali, i travagli della crisi, con modalità che esamineremo più avanti; ma la loro presenza nel nostro paese risale molto più indietro nel tempo.

I capitali, come i lavoratori, come il *know how*, da sempre si muovono: si esportano e si importano. Nell'epoca dei Bardi, poi dei Medici, gli italiani erano soprattutto esportatori di *know how* bancario. Ne portano testimonianza molti termini bancari di origine italiana oggi di uso corrente in quasi tutte le lingue europee.

Nei secoli successivi l'Italia cessò di essere il centro dello sviluppo economico mondiale e divenne tributaria dell'estero per merci, tecniche, capitali. I Rothschild calarono nel Regno di Napoli all'inizio della Restaurazione, in Piemonte alla vigilia dell'unificazione del Paese, per apportare e governare i fondi necessari per costruire le infrastrutture della modernizzazione. Gli italiani di genio, come il conte di Cavour o Giovanni Battista Pirelli, percorsero l'Europa per apprendere.

Giungiamo al “grande balzo” compiuto dall'economia italiana nel quindicennio giolittiano. Lo storico economico Alexander Gerschenkron vide proprio nelle banche straniere – per la precisione, si trattava di banche italiane controllate in varia misura da stranieri, come la Banca Commerciale e il Credito Italiano – il fattore determinante dello sviluppo<sup>2</sup>. Le analisi più recenti hanno mitigato questa interpretazione; resta il fatto che le banche miste di origine tedesca furono una scuola impagabile per i manager italiani e che attraverso di esse passò il finanziamento delle industrie moderne, segnatamente di quella elettrica.

---

<sup>2</sup> A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1965.

È interessante notare come il regime di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria inizi in Italia con un decreto legge del 1919, il quale stabilì che "l'impianto di sedi e succursali di banche straniere in Italia è subordinato al conseguimento della relativa autorizzazione da parte del Ministro del Tesoro", e solo sette anni più tardi venne esteso alle banche nazionali. Artefice di quel decreto fu Francesco Saverio Nitti, allora Ministro del Tesoro. Nitti era un fautore del nazionalismo economico; volle il monopolio pubblico delle assicurazioni sulla vita nel 1912, argomentando che il risparmio nazionale era risorsa che doveva essere governata dallo Stato. Possiamo presumere che la limitazione della facoltà di stabilimento per le banche estere rientrasse nello stesso disegno di governo del credito, con l'aggiunta di uno speciale sospetto a carico delle banche estere, che potessero manomettere il risparmio nazionale. Sospetto infondato, se si guarda ai bilanci: la raccolta di depositi era minima, l'attività di gran lunga prevalente era quella di prestito. Lo stesso sospetto, con poche eccezioni, aleggiava peraltro in gran parte dei paesi europei. Nemmeno la costituzione del mercato comune europeo (MEC) nel 1957 ruppe quella segmentazione: tutta la prima fase del MEC riguardò essenzialmente le merci ed escluse i servizi.

A gettare le basi normative per creare un mercato bancario comune sono state le direttive europee; le basi culturali le ha fornite la rivalutazione del ruolo allocativo del mercato che ha avuto luogo dagli anni Ottanta.

In termini quantitativi, la presenza delle banche straniere nel dopoguerra, fino agli anni Settanta, fu assai modesta: non più di dieci soggetti, che rappresentavano al massimo l'uno e mezzo per cento degli impieghi bancari, molto meno per i depositi. Negli ultimi vent'anni, fino allo scoppio della crisi finanziaria globale, il numero, la varietà, l'importanza economica delle filiali italiane di banche estere sono cresciuti esponenzialmente.

Negli anni successivi allo scoppio della crisi la rilevanza delle banche estere nell'industria bancaria italiana è rimasta elevata, nonostante la forte frammentazione dei mercati finanziari lungo linee nazionali.

Alla fine dello scorso anno erano presenti nel nostro paese 80 filiali e 23 filiazioni, che rappresentavano rispettivamente l'8 e il 9 per cento del totale delle attività del sistema.

Si tratta di un insieme di intermediari estremamente eterogeneo. Le filiazioni, due delle quali figurano tra i principali 10 gruppi bancari operanti in Italia, sono prevalentemente orientate all'attività *retail* e detengono un'importante quota dei prestiti alle famiglie, quasi il 14 per cento. Tra le filiali, al contrario, sono più numerose quelle specializzate nel *corporate* e nell'*investment banking*, nel risparmio gestito.

All'interno di un panorama così variegato di soggetti, vi è un tratto comune: a parte rare eccezioni, essi fanno molto conto sulla raccolta estera, in particolare sui fondi trasferiti dalle rispettive case madri. Alla fine dello scorso anno la quota di prestiti non finanziati da provvista al dettaglio (quindi da depositi e obbligazioni in capo a famiglie residenti) era pari al 63 per cento per le filiali di banche estere, al 32 per le filiazioni, solo al 9 per il resto del sistema. Come argomenterò tra breve, questa caratteristica è in grado di spiegare buona parte dell'andamento del credito concesso dalle banche estere in Italia nel corso della crisi.

### *3. Il ruolo delle banche estere in Italia durante la crisi finanziaria*

Vi è un'ampia letteratura sul ruolo delle banche estere nella trasmissione delle crisi finanziarie; le conclusioni sono tutt'altro che univoche. In alcuni casi del passato le banche multinazionali amplificarono gli effetti delle crisi finanziarie nei paesi ospitanti, soprattutto quando l'instabilità aveva origine nel paese di provenienza. In altri episodi, in particolare quelli in cui l'origine dello shock era invece nel paese ospitante, le banche estere contribuirono a mitigarne le conseguenze, potendo contare su una maggiore diversificazione delle fonti di provvista.

Quanto è avvenuto in Italia dal 2008 è, da questo punto di vista, un caso di scuola; esso è stato oggetto, fra gli altri, di due studi condotti in Banca d'Italia<sup>3</sup>.

La crisi globale seguita al dissesto di Lehman Brothers ha completamente trascorso il nostro sistema, che ne ha subito i contraccolpi come si subisce l'infezione di un virus

---

<sup>3</sup> U. Albertazzi e M. Bottero, "Foreign bank lending: Evidence from the global financial crisis", *Journal of International Economics*, 2014, e M. Bofondi, L. Carpinelli e E. Sette, "Credit supply during a sovereign debt crisis", *Temi di discussione*, Banca d'Italia, 2013.

esotico. Infatti le banche italiane hanno dapprima risentito della crisi molto meno di altre. Gli effetti hanno iniziato a essere rilevanti con l'avvento dell'ondata recessiva, che all'iniziale forte riduzione della provvista all'ingrosso – forma prevalente del primo contagio – ha aggiunto il carico pesante delle perdite su crediti. Ne è derivata, come sappiamo, una forte decelerazione del credito all'economia; i prestiti alle imprese sono diminuiti, contribuendo a peggiorare la fase ciclica.

In questa fase, l'elevata dipendenza delle banche estere dal *funding* della casa madre ha costituito un elemento di debolezza. Tra il 2008 e il 2010 le banche estere hanno ridotto i prestiti più di quanto non abbiano fatto le banche italiane, di fatto amplificando le conseguenze della crisi finanziaria.

L'opposto è avvenuto nella seconda fase della crisi, quella che ha colpito i debiti pubblici di alcuni paesi dell'area dell'euro. Le banche italiane hanno visto crescere rapidamente il costo della loro provvista, parallelamente all'aumento dei rendimenti dei titoli dello Stato. Alcuni canali di raccolta si sono completamente inariditi. È seguita una brusca riduzione dei prestiti a famiglie e imprese.

In un momento in cui si registravano ingenti deflussi di capitali dal nostro paese, le banche estere hanno ripreso a sostenere l'economia italiana. Nel secondo semestre del 2011 i finanziamenti erogati dalle banche estere sono, sì, diminuiti ma molto meno di quelli concessi dalle banche italiane. In questo caso, la possibilità di poter contare su finanziamenti provenienti da paesi meno coinvolti dalla crisi ha permesso alle banche estere di mitigare gli effetti del razionamento della provvista all'ingrosso sull'offerta di credito all'economia. Va loro dato atto di essere state in grado di valutare con più lungimiranza dei mercati la capacità dell'Italia e delle istituzioni europee di reagire con prontezza alla fase più acuta della crisi. Vi hanno contribuito gli ingenti investimenti, soprattutto da parte delle filiazioni, in conoscenza della clientela e dell'economia locale, che sarebbero andati in larga parte perduti se esse si fossero anche solo in parte ritirate dall'Italia.

Nei mesi successivi, permanendo dubbi sulla tenuta complessiva dell'area dell'euro, anche le banche estere hanno risentito della segmentazione dei mercati lungo i confini nazionali. I trasferimenti da parte delle case madri si sono ridotti, ma sono stati in larga misura compensati dal ricorso al rifinanziamento da parte dell'Eurosistema e da un aumento della raccolta presso residenti in Italia. Questo ha

permesso alle banche estere di ridurre solo marginalmente la loro quota di mercato nel nostro paese.

#### *4. Regolazione e supervisione in vista dell'Unione bancaria*

La crisi dei debiti sovrani ha rappresentato per l'area dell'euro un trauma che non sarà facile dimenticare. Popoli e governanti dell'area hanno trasmesso agli investitori di tutto il mondo il senso di un dubbio emergente intorno alle ragioni fondanti della moneta unica, inducendoli a coprirsi dal rischio di una disintegrazione dell'euro non più scartata come un evento impossibile. Il dubbio si è scaricato sui debiti pubblici dei paesi percepiti come finanziariamente più fragili, contagiando subito dopo le loro banche. È stato allora che si è concepito il progetto di Unione bancaria, inteso anche come un modo per recidere il legame fra “sovrani” e banche nazionali, che rischiava di avvitarci in una spirale perversa.

L'Unione bancaria è una riforma di portata storica, per molti aspetti paragonabile a quella che ha portato alla creazione della moneta unica. Essa fu inizialmente concepita come una costruzione con tre pilastri: una supervisione unica sulle banche di tutta l'area; un sistema per la risoluzione delle crisi bancarie con risorse comuni; uno schema unitario di assicurazione dei depositi. Il secondo pilastro era considerato particolarmente importante per scindere, agli occhi dei mercati, le sorti dei debiti sovrani da quelle delle banche nazionali; il primo pilastro – che si è poi incarnato nel *Single Supervisory Mechanism* (SSM) – ne era, e ne è, la preconditione logica e politica. Lo schema assicurativo unitario è slittato, nel progetto di Unione bancaria che è stato poi effettivamente disegnato, in un futuro non precisato, ma la costruzione che si sta realizzando trasmette comunque ai mercati l'idea di un'Europa che avanza, consolidando la moneta unica e ridimensionando pertanto i rischi sovrani.

Sappiamo che la vigilanza sarà esercitata direttamente dalla Banca centrale europea (BCE) sulle banche classificate come “significative” in base a criteri oggettivi, tra cui quello dimensionale. La vigilanza sugli intermediari meno significativi resterà in capo alle autorità nazionali, laddove alla BCE è attribuito il compito di assicurare un'armonizzazione su uno standard elevato.

Ma anche sulle banche “accentrate” il peso delle autorità nazionali rimarrà importante. Il principale strumento operativo per vigilare su ognuna di queste banche

sarà il *Joint Supervisory Team* (JST), che eseguirà il piano annuale di vigilanza. Coordinato da un esponente della BCE, esso sarà composto da personale sia della BCE sia delle autorità nazionali coinvolte. Al suo interno sarà di regola costituito un "core team", una sorta di comitato guida con funzioni di direzione e controllo, a cui parteciperanno, oltre al coordinatore della BCE, funzionari delle autorità nazionali dei paesi nei quali la banca ha una presenza rilevante. Il personale delle banche centrali nazionali svolgerà un ruolo fondamentale di raccordo tra l'attività svolta dalla BCE e quella svolta a livello locale, garantendo anche che le materie che rimangono di competenza nazionale trovino adeguata considerazione nell'ambito della vigilanza prudenziale consolidata.

Le decisioni aventi valore cogente per i soggetti vigilati saranno istruite dal Supervisory Board – in cui siedono il Presidente, un membro dell'Executive Board della BCE (in qualità di Vice Presidente), quattro rappresentanti della BCE e 18 rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali – e assunte formalmente dal Governing Council della BCE, in cui com'è noto siedono i sei membri dell'Executive Board della BCE e i 18 governatori delle banche centrali nazionali facenti parte dell'Eurosistema.

Insomma, si tratterà di un sistema di cogestione non dissimile da quello preposto alla politica monetaria comune.

L'avvio dell'SSM inciderà profondamente anche sulla vigilanza delle filiali e filiazioni di banche estere, seppure in maniera differenziata a seconda del paese di provenienza e delle dimensioni della casa madre.

L'accentramento presso la BCE riguarderà tutte le filiazioni e filiali di banche significative. Per le filiazioni in Italia, la Banca d'Italia, oltre a partecipare ai rispettivi JST, parteciperà anche ai *core teams*. Per le filiali il coinvolgimento si limiterà ai soli JST, data la contenuta rilevanza nazionale. Per esse già oggi le competenze della Banca d'Italia in materia di vigilanza prudenziale sono circoscritte al solo profilo della liquidità.

Per le filiazioni e le filiali di banche classificate come non significative, la Banca d'Italia continuerà a svolgere la vigilanza secondo l'attuale configurazione, sulla base di linee guida armonizzate per tutta l'area.

Per le filiali di banche extra-comunitarie l'azione di vigilanza continuerà ad essere svolta in maniera autonoma dalla Banca d'Italia.

Per tutti gli intermediari operanti in Italia, continueremo ad avere piena competenza in materia di tutela della trasparenza e della correttezza nei rapporti fra intermediari e clienti e di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Su questo fronte abbiamo da tempo avviato un'intensa attività di verifica mediante analisi a distanza e accertamenti ispettivi mirati, che proseguirà anche in futuro.

L'unificazione della supervisione prudenziale consentirà agli intermediari europei di confrontarsi ad armi pari; aumenterà la contendibilità dei mercati nazionali.

### *5. Le prospettive*

Le banche estere devono poter accrescere il loro ruolo nell'industria bancaria italiana, contribuendo, come già avvenuto in passato, alla diffusione di importanti innovazioni di processo e di prodotto.

L'interesse delle banche internazionali per il mercato italiano è già oggi elevato.

Nel settore *retail* primari intermediari europei, attraverso filiali e soprattutto filiazioni, attivano canali di raccolta in un Paese connotato da un'alta propensione al risparmio delle famiglie; vi si accompagnano buone potenzialità di sviluppo nel credito al consumo. Per molti di questi intermediari quello italiano è il principale mercato estero.

Nel settore del risparmio gestito il riposizionamento di operatori nazionali ha creato maggiori spazi per gli intermediari esteri. Ciò è particolarmente vero per l'attività di banca depositaria, segmento ora dominato da soggetti esteri a elevata specializzazione, per i segmenti dell'*asset management* e del *private banking*. L'interesse delle banche estere verso queste attività è alto per via del loro ridotto assorbimento di patrimonio. Lo sviluppo dell'operatività viene generalmente promosso ampliando il bacino di clientela mediante la riduzione delle somme minime di accesso alle gestioni e la diversificazione dei prodotti e servizi offerti, con una particolare attenzione a quelli ad alto contenuto consulenziale. Un maggiore accesso ai servizi di risparmio gestito può consentire ai risparmiatori italiani di diversificare il loro portafoglio di attività e consentire una più efficiente allocazione del risparmio.

Nel comparto *corporate and investment banking* gli intermediari esteri guardano ora anche alle imprese di più contenute dimensioni, che caratterizzano l'industria italiana, e specialmente a quelle con vocazione internazionale.

\*\*\*

La struttura finanziaria italiana deve trasformarsi. È uno dei cambiamenti necessari per far ritrovare al nostro paese i ritmi di sviluppo resi possibili dalla tecnologia e imposti dai mercati. L'analisi è chiara e condivisa: le imprese italiane sono troppo dipendenti dal credito bancario tradizionale, ne va facilitato l'accesso al mercato finanziario, incoraggiata l'apertura degli assetti proprietari. Gli intermediari bancari possono fungere da traghettatori, nel loro stesso interesse.

Le banche estere hanno competenza, storia, modelli culturali che le pongono in prima linea in questa formidabile opera di modernizzazione dell'Italia.