

ACRI

Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

Giornata Mondiale del Risparmio del 2010

Intervento del Governatore della Banca d'Italia

Mario Draghi

Roma, 28 ottobre 2010

L'economia internazionale a tre anni dall'inizio della crisi

La ripresa e la cooperazione internazionale

La ripresa dell'economia è forte nei paesi emergenti, debole negli Stati Uniti, diseguale nell'area dell'euro. Le risposte di politica economica sono difformi.

Le politiche monetarie restano ovunque espansive, ma mentre nell'area dell'euro si inizia a discutere di un rientro, negli Stati Uniti si preannunciano ulteriori ampliamenti della liquidità attraverso acquisti di titoli del Tesoro da parte della Riserva Federale.

In Europa le politiche di bilancio sono ormai decisamente orientate a contenere i disavanzi e a ridurre il debito; non così altrove.

Interventi sui cambi sono utilizzati in alcuni paesi per sostenere le esportazioni. Gli squilibri nei pagamenti internazionali tornano ad ampliarsi; le valute il cui cambio è lasciato alla determinazione del mercato risentono del divaricarsi delle politiche e delle conseguenti tensioni speculative; la stessa ripresa mondiale è a rischio.

Non vi è altra risposta che un più stretto coordinamento tra le politiche economiche dei principali paesi. Nell'ultimo G20 sono stati presi impegni: a perseguire politiche strutturali per sostenere la domanda globale; a mantenere gli squilibri delle partite correnti delle bilance dei pagamenti entro livelli sostenibili; a desistere da ogni forma di protezionismo; a muovere verso tassi di cambio flessibili e più coerenti con i fondamentali, al tempo stesso adoperandosi a ridurre la volatilità degli afflussi di capitale verso i paesi emergenti; nei paesi avanzati, a delineare programmi di consolidamento dei bilanci pubblici nel

medio termine, credibili e favorevoli alla crescita. Non sono conclusioni retoriche, ma il risultato di una effettiva, ancorché difficile e necessariamente dialettica, consapevolezza della inevitabilità di un'azione collettiva.

La regolazione finanziaria

Dove questa azione fa già i maggiori passi è nella costruzione di una regolamentazione finanziaria mondiale. Essa trova nel G20 il centro propulsivo; la riforma delle regole di Basilea ne è una pietra miliare.

Le nuove regole introducono una definizione di capitale delle banche omogenea fra paesi; ne prevedono un significativo aumento, sia nel livello sia nella qualità; limitano la leva finanziaria; contrastano i rischi di liquidità; attenuano le tendenze procicliche dell'intermediazione finanziaria.

Rispetto alle regole in vigore, quelle ora definite innovano su più fronti e incidono a fondo. Al tempo stesso, la loro applicazione sarà abbastanza graduale da garantire alle banche che la loro funzionalità non sarà compromessa; alle imprese e alle famiglie, che non ne discenderanno restrizioni creditizie.

Per agevolare le banche nella fase di transizione alle nuove regole, la Banca d'Italia istituirà un *help desk* incaricato di chiarire l'interpretazione della normativa e di assicurare l'attuazione da parte degli intermediari di politiche gestionali coerenti con il raggiungimento dei nuovi requisiti.

Basilea 3 renderà le banche più forti, ma non affronta il problema dei rischi posti da quelle istituzioni (Systemically Important Financial Institutions o SIFI) che, per la loro dimensione, per la loro presenza nei gangli più importanti del sistema finanziario mondiale, se in procinto di fallire verrebbero salvate a ogni costo.

Il Financial Stability Board presenterà al prossimo summit del G20 un insieme di proposte volte a costruire un ambiente istituzionale e regolamentare in cui sia accresciuta la capacità delle SIFI di assorbire perdite ingenti senza entrare in crisi conclamata, e si permetta ai governi di lasciarle fallire quando è necessario.

Queste proposte, condivise dai ministri economici e dai governatori del G20 nella recente riunione di Seoul, si fondano su quattro pilastri:

i) la predisposizione, in ogni paese, di un apparato istituzionale che permetta la liquidazione di una SIFI senza che il sistema finanziario mondiale corra rischi gravissimi e senza che si debba attingere al denaro pubblico, come è avvenuto per i disperati salvataggi degli ultimi anni. Le legislazioni nazionali che oggi ostacolano la cooperazione internazionale vanno modificate; vanno definiti accordi fra le autorità home e host che individuino con chiarezza ruoli e responsabilità. La normativa italiana già mette a disposizione della Banca d'Italia strumenti adeguati; saranno necessari pochi aggiustamenti per recepire le raccomandazioni internazionali. In particolare, all'autorità di vigilanza dovrà essere attribuito il potere di istituire veicoli ai quali conferire temporaneamente attività e passività di istituzioni in crisi, per assicurare continuità operativa in attesa di una successiva cessione sul mercato (*bridge banks*);

ii) la disponibilità nelle SIFI, in particolare per quelle che operano su scala mondiale, di capitali, o di strumenti equivalenti nella capacità di assorbire eventuali perdite, per importi superiori a quelli previsti dagli standard di Basilea 3. Gli azionisti – e anche, in taluni casi, gli obbligazionisti – devono essere chiamati a sopportare parte delle perdite in caso di difficoltà; tra l'altro, ne risulterebbero rafforzate la disciplina del mercato e lo scrutinio degli investitori sulle decisioni del management. Si può quindi pensare di introdurre requisiti di capitale più severi di quelli imposti agli intermediari non sistemici, strumenti di debito automaticamente convertibili in capitale quando il coefficiente

patrimoniale scenda sotto una determinata soglia di sicurezza (*contingent capital*), decurtazioni (*haircut*) per taluni creditori del valore nominale del credito in caso di crisi (*bail-in*);

iii) una vigilanza sulle SIFI da svolgersi sulla base di un mandato più ampio, tale da assicurare ai supervisori maggiore indipendenza, risorse e poteri più estesi, adeguata al grado di complessità delle istituzioni da vigilare;

iv) lo scambio dei prodotti derivati che possono essere standardizzati dovrà avvenire su mercati regolamentati o su piattaforme con controparti centrali, soggette al controllo delle autorità e dotate di adeguati mezzi patrimoniali e organizzativi. Per tutti i prodotti le informazioni relative ai loro scambi dovranno essere canalizzate in centri di raccolta (*trade repositories*) a cui le autorità potranno avere accesso anche per fini di politica economica.

L'FSB presenterà proposte anche su un altro problema rivelato dalla recente crisi finanziaria: la funzionalità e il ruolo delle agenzie di rating. Occorre gradualmente ridurre la rilevanza dei rating esterni a fini regolamentari. Non si tratta di negarne in generale la validità, ma di ovviare ai più manifesti inconvenienti di una loro meccanica applicazione, in termini di pro-ciclicità del sistema e di potenziale destabilizzazione dei mercati.

Le banche italiane e la Vigilanza

Situazione e performance delle banche

I risultati delle prove di stress per le banche europee pubblicati lo scorso 23 luglio hanno confermato l'elevata capacità di resistenza dei principali intermediari italiani a scenari che prefiguravano, oltre al deterioramento macroeconomico, un significativo aumento del rischio sovrano.

Dall'inizio di aprile a ieri il premio sui CDS sulle tre maggiori banche italiane è salito di 63 punti base, riflettendo l'aumento di quello sul debito sovrano. Le banche italiane, insieme con quelle spagnole, sono le uniche nell'area dell'euro a mantenere il livello del premio inferiore a quello sul debito sovrano. Tuttavia l'aumento pesa sul costo della provvista a lungo termine, in una fase in cui giunge a scadenza un ingente ammontare di obbligazioni.

È importante che la composizione per scadenza del passivo non venga sbilanciata verso il breve termine rendendo più fragile la posizione di liquidità, finora equilibrata anche nelle fasi più acute della crisi.

A giugno scorso il capitale dei primi cinque gruppi bancari italiani, per la parte più in grado di assorbire perdite (*core tier 1*), aveva raggiunto in media il 7,7 per cento delle attività ponderate per il rischio, 1,2 punti in più rispetto a un anno prima e 2 punti in più rispetto alla fine del 2007.

La necessità di conformarsi alle nuove regole, che prevedono uno standard di più alta qualità, un requisito minimo al 4,5 per cento per il capitale di qualità migliore, un buffer aggiuntivo del 2,5 per cento, richiederà anche alle banche italiane, soprattutto a quelle di grande dimensione, un rafforzamento significativo del patrimonio: ma il lungo periodo previsto per l'adeguamento allevia il rigore della riforma. Le banche italiane non sono penalizzate nel raffronto internazionale: l'inasprimento dei requisiti è particolarmente severo per le attività di negoziazione in titoli e in derivati, meno rilevanti da noi.

Per i finanziamenti alle piccole e medie imprese (PMI) il trattamento privilegiato già oggi previsto per il calcolo dei requisiti patrimoniali è confermato. Il capitale delle banche più piccole, che prevalentemente assistono le PMI, è già ampiamente superiore ai nuovi requisiti regolamentari.

Studi condotti a livello internazionale mostrano che il costo macroeconomico dell'adeguamento alle nuove regole sarà ampiamente compensato dal beneficio di aver ridotto la probabilità di nuove crisi sistemiche.

La nostra disciplina fiscale su svalutazioni e perdite su crediti ha incoraggiato appostamenti di bilancio non più totalmente riconosciuti come capitale dalle nuove regole di Basilea 3. Occorre lavorare nei prossimi mesi a una soluzione di questo problema che contemperi l'esigenza di evitare un chiaro svantaggio competitivo per i nostri intermediari con quella di salvaguardare i conti pubblici nel medio periodo.

Come in altri sistemi bancari fondati sull'attività di intermediazione tradizionale, anche per le nostre banche la profittabilità è in diminuzione. Nel primo semestre di quest'anno il ROE medio delle prime cinque banche italiane è sceso al 4,0 per cento, un punto meno che nello stesso periodo del 2009.

Il contributo agli utili da attività di trading e investment banking in confronto ad alcuni altri gruppi europei è minore. Il conto economico, che già risente di un contesto caratterizzato da bassi tassi d'interesse e contenuti volumi intermediati, deve anche affrontare il significativo deterioramento della qualità dei prestiti.

Vigileremo affinché le politiche di accantonamento delle banche tengano conto della delicatezza di questa fase, perché i modelli interni di valutazione della qualità degli attivi siano pronti a rilevare situazioni di tensione e le prove interne di stress vengano prontamente aggiornate.

Per sostenere la redditività è imperativo incidere sui costi, che in rapporto ai ricavi risultano superiori alla media europea; non bisogna cedere a strategie che comportino rischi eccessivi o la richiesta di esorbitanti commissioni alla clientela meno informata o in difficoltà.

Nei prossimi mesi la ripresa degli impieghi che già osserviamo, se duratura, sosterrà i ricavi da interesse. Le banche italiane hanno dimostrato nel recente passato di saper accrescere i ricavi anche aumentando la gamma e la qualità di servizi offerti; hanno migliorato le procedure per la valutazione dei rischi; elevato l'efficienza operativa. Si deve riprendere questo percorso. Solo agendo su più fronti sarà possibile raggiungere livelli di redditività che consentano di accrescere la patrimonializzazione del sistema e al tempo stesso garantire la capacità di finanziare l'economia.

La governance delle banche e il ruolo delle fondazioni

Sono passati oltre due anni da quando la Banca d'Italia, precorrendo gli sviluppi internazionali, ha dettato regole sulla governance delle banche. Adeguata dialettica e collegialità nell'assunzione delle decisioni strategiche, unità di indirizzo nella gestione manageriale, struttura efficace e aggressiva dei controlli di ogni livello sono elementi essenziali della sana e prudente gestione. Colgo questa occasione per sottolineare alcune direttrici d'azione in questo campo.

La Banca d'Italia non si intromette indebitamente nell'autonomia imprenditoriale. Non pretende di dettare, specie per le banche più grandi e complesse, specifici assetti interni. Ritene tuttavia necessario che, quale che sia l'assetto prescelto, siano fissate senza ambiguità le linee di riporto e di comando; assicurati efficaci flussi di informazione da e verso il vertice; stabilite in modo trasparente le responsabilità degli organi societari e dei singoli livelli manageriali.

Uno degli insegnamenti più chiari della crisi è che la funzione di *risk management* nelle banche deve permeare tutte le strategie e le operazioni, dialogare autorevolmente con le linee di business a tutti i livelli, riferire in modo

diretto, tempestivo ed esauriente al top management e agli organi societari di gestione.

Gli esponenti delle banche con compiti di controllo, che hanno funzioni particolarmente delicate, devono avere professionalità adeguate alla complessità delle attività e dei rischi. Va rispettato l'obbligo di riportare alla Banca d'Italia, sotto pena di sanzioni, ogni fatto che possa ripercuotersi sulla sana e prudente gestione della banca.

Le delicate, specifiche responsabilità degli amministratori e dei componenti degli organi di controllo delle banche richiedono tempo e impegno adeguati. A questo fine è opportuno considerare la possibilità di norme che limitino la moltiplicazione degli incarichi.

L'esperienza italiana delle fondazioni è positiva, non solo per l'importante contributo che esse danno ad attività socialmente meritevoli, ma anche per aver svolto il ruolo di azioniste stabili, solide, delle banche; un ruolo in altri paesi ricoperto dagli investitori istituzionali, da noi poco presenti. Durante la crisi, sono stati cruciali la loro visione di lungo termine delle prospettive delle banche e il loro ancoraggio al territorio, fattori propulsivi dello sviluppo locale, regionale, del Paese tutto. Quando altri azionisti, come i fondi di investimento, fino al giorno prima così rumorosi nel chiedere aumenti di efficienza e cambi di management, si volatilizzavano, spesso per sempre, erano le fondazioni a sottoscrivere i ripetuti aumenti di capitale che consentivano di attraversare indenni la tempesta.

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'autodisciplina nel rapporto con il management di queste ultime.

Affinché l'azione degli organi di controllo delle banche sia adeguata, altrettanto adeguati devono continuare a essere i vertici dei loro principali azionisti, che tali organi contribuiscono ad esprimere.

Per le ragioni prima descritte, si chiederà loro uno sforzo significativo di rafforzamento patrimoniale delle banche, da affrontare senza esitazioni. Le fondazioni devono seguitare a saper guardare lontano; devono comprendere che non possono sacrificare le prospettive delle loro banche, delle economie che esse servono, al desiderio di ritorni monetari immediati, peraltro oggi più difficili da ottenere.

L'esperienza italiana delle banche pubbliche è viva nella nostra memoria. Certi rapporti fra gruppi economici locali, banche pubbliche e politica si sono dimostrati alla lunga esiziali per le banche, deleteri per il costume civile; la crescita del territorio ne è stata in più casi frenata, anziché favorita. Da queste logiche siamo usciti, con grande e consapevole sforzo, vent'anni fa; altri paesi guardano ora all'esperienza italiana. Nessuno vuole tornare indietro.

Crescita e occupazione

Se il sistema bancario italiano ha resistito meglio di altri alla crisi finanziaria mondiale del 2007-2008, la recessione che ne è conseguita ha invece investito con forza la nostra economia, riportandone indietro il prodotto annuo, nel 2009, sui volumi di 9 anni fa; le difficoltà delle famiglie e delle imprese si riverberano ora, come abbiamo visto, anche sulle banche. Ma quel processo di

ammodernamento del sistema produttivo che avevamo iniziato a intravedere a metà degli anni 2000 non pare essersi interrotto con la crisi.

Le prospettive per la crescita del PIL, quest'anno e il prossimo, non si discostano di molto dall'1 per cento. Nel primo semestre essa ha tratto beneficio dall'aumento delle esportazioni, che stanno ora rallentando.

Allo sviluppo economico serve il contributo della domanda interna: quel circolo virtuoso che da consumi evoluti e investimenti lungimiranti porta a redditi alti e diffusi, e ancora a consumi e benessere.

Oggi i consumi ristagnano perché i redditi reali delle famiglie non progrediscono e vi è una diffusa incertezza sul futuro. La condizione del mercato del lavoro è il tema centrale, da analizzare guardando a tutti gli indicatori e a tutte le buone fonti informative disponibili.

Tra il secondo trimestre del 2008 e il quarto del 2009 il numero di occupati si è ridotto in Italia di 560.000 persone, in gran parte appartenenti a quell'area che include i contratti di lavoro a tempo determinato e parziale e il lavoro autonomo con caratteristiche di lavoro dipendente occulto; nel primo semestre dell'anno in corso si è registrata una debole ripresa, con 40.000 occupati in più.

Come in altri paesi europei, le conseguenze della recessione sono state attenuate dall'ampio ricorso a strumenti di riduzione degli orari di lavoro. Da settembre 2008 ad agosto 2010 sono state complessivamente autorizzate oltre 1.800.000 ore di Cassa integrazione guadagni (CIG), che equivalgono al lavoro di circa mezzo milione di occupati dipendenti a tempo pieno ogni anno; sin dalle prime fasi della crisi il Governo ha esteso la platea dei potenziali beneficiari.

Il tasso di disoccupazione ha raggiunto l'8,5 per cento delle forze di lavoro, fra le quali sono inclusi anche i lavoratori in nero. Per valutare più

compiutamente la situazione del mercato del lavoro numerosi organismi statistici, nazionali e internazionali, utilizzano anche altre misure di sottoutilizzo della forza lavoro. Vengono conteggiati, assieme ai disoccupati, i lavoratori assistiti da strumenti quali la CIG, quelli che sarebbero disponibili a lavorare ma non cercano più attivamente un impiego perché disperano di trovarne uno, quelli forzatamente occupati a tempo parziale, pur desiderando un lavoro a tempo pieno. Limitandosi alle prime due fasce, si calcola per l'Italia un tasso di sottoutilizzo superiore all'11 per cento delle persone potenzialmente occupabili, come in Francia, più che nel Regno Unito e in Germania.

L'Italia ha affrontato la crisi con un disavanzo pubblico ancora prossimo al 3 per cento del PIL e con un debito pubblico in lenta riduzione ma alto nel confronto internazionale. La reazione alla crisi è stata prudente, la ripercussione sui conti pubblici minore che negli altri paesi avanzati, anche per l'assenza di salvataggi bancari. L'integrale realizzazione delle misure incluse nella manovra triennale approvata lo scorso luglio, contenendo gli esborsi correnti e contrastando l'evasione fiscale, potrà ricondurre l'incidenza del debito su un sentiero di riduzione.

Alla crisi che nei mesi passati ha colpito l'area dell'euro i paesi hanno risposto individualmente, con politiche di bilancio volte a contenere il rischio sovrano, impedendo il contagio; collettivamente, con la creazione di nuove istituzioni e regole. Da questa manifestazione di cooperazione, di solidarietà, di fermezza, l'euro ha ricevuto solidità. Il processo, pur non concluso, dimostra che i paesi con le istituzioni più deboli non riescono da soli a risolvere i loro problemi di politica economica. Con regole europee quasi automatiche,

dall'azione rapida e sensibile ai segnali dei mercati, essi traggono dai paesi più forti quella determinazione che loro manca.

Molto è stato fatto sul fronte del controllo dei bilanci pubblici, ma il pilastro su cui si fonda la stabilità finanziaria è la crescita economica, senza la quale non si ripagano i debiti. Questo è il fronte su cui verrà saggiata la coesione dell'Unione: la capacità di promuovere una crescita armonica, sostenuta, durevole, che veda tutti partecipi, anche con regole comuni che, analogamente a quanto fatto per i bilanci pubblici, aiutino i paesi più lenti a intraprendere quelle riforme strutturali che sono loro necessarie per tornare a crescere.