

*Presentazione del volume*  
*“Civiltà dei borghi: culla di cooperazione”*

## **Borghi, distretti e banche locali**

Intervento del Governatore della Banca d'Italia

Ignazio Visco

Roma, 20 novembre 2012



Come ci insegnano l'Enciclopedia e il Dizionario Treccani, in Italia il "borgo" ha indicato originariamente un quartiere cittadino sorto e sviluppatosi al di fuori della primitiva cinta muraria (o al di là di un fiume, un fossato, un'altra fortificazione) e successivamente incluso in cinte murarie nuove e più ampie: un quartiere periferico, insomma, prima meta dell'inurbamento di chi proveniva dal contado. Solo in seguito il termine borgo venne a significare un centro rurale, isolato e fortificato, magari da un semplice fossato. Mentre nella Germania e nella Francia settentrionale veniva designato come *burgus* anche il massimo centro murato, la città, ciò non avvenne mai in Italia: da qui la differenza fra il *burg* tedesco e il *borgo* italiano. Inoltre, mentre in Germania, dal secolo XII, la parola passava a indicare la rocca feudale, in Italia essa rimase a designare il gruppo delle abitazioni del popolo, in contrapposizione al castello signorile.

Questi cenni di storia lessicale non mi sembrano privi di una relazione con la storia che Giuliano Amato ci racconta nella sua introduzione a questa bella raccolta di fotografie dei borghi italiani. E ne consentono forse una generalizzazione. Entrambi i tipi di borgo, suburbano e rurale, condividono la caratteristica di una relativa perifericità. Entrambi – come Amato ricorda – sono stati storicamente caratterizzati dall'importanza dei legami interni e delle culture locali, fondati sulla condivisione di esperienze, regole e valori (ma anche, a volte, di pregiudizi e diffidenze verso l'esterno). I movimenti solidaristici che si sviluppano dalla seconda metà dell'Ottocento si nutrono anche di queste culture locali e popolari, e a loro volta contribuiscono ad alimentarle. Questo vale anche per il movimento delle casse rurali e artigiane, la cui doppia natura – rurale da una parte, artigiana dall'altra – rispecchia in qualche modo anche la duplicità del concetto di "borgo".

## **1. Borghi, distretti industriali e territorio**

È in questo ambiente storico e culturale che affonda le radici il processo di industrializzazione dal basso, fondato sulle piccole e medie imprese e sui distretti industriali, che ha caratterizzato l'Italia dagli anni sessanta e settanta del novecento e che ha dato a zone del nostro paese, sino a pochi anni prima ancora segnate dalla povertà e dall'emigrazione, livelli di benessere all'altezza di un paese avanzato.

La condivisione locale di esperienze, capacità pratiche, conoscenze e valori ha costituito anche la base per un'efficiente divisione del lavoro tra piccole imprese. Anche da questo punto di vista, quindi, la “civiltà dei borghi” è stata “culla di cooperazione”, in virtù di quei tanti meccanismi che gli economisti rubricano sotto la fredda etichetta della riduzione dei costi di transazione. La divisione del lavoro ha consentito di recuperare a livello d'intera filiera le economie di scala e i vantaggi competitivi cui altrimenti sarebbe stato impossibile attingere se non con la grande dimensione, preservando al contempo un ampio margine di flessibilità produttiva.

Per l'importanza – anche quantitativa – che rivestono all'interno della struttura produttiva italiana, ai distretti industriali i ricercatori della Banca d'Italia hanno dedicato negli anni notevole attenzione, sino al convegno che abbiamo organizzato all'inizio di quest'anno, dedicato alle trasformazioni in corso nei sistemi produttivi locali in Italia.

A conferma di quanto Giuliano Amato suggerisce nel suo saggio, analisi condotte in Banca d'Italia e presentate in quel convegno mostrano come la configurazione produttiva tipica dei distretti industriali caratterizzi l'Italia in misura nettamente più accentuata che negli altri principali paesi europei. Pur con le difficoltà di compiere confronti internazionali in questo campo, l'incidenza delle agglomerazioni sull'industria italiana, in termini di addetti, appare tripla rispetto alla Germania e dieci volte superiore alla Francia. Anche dalla capacità di questi sistemi produttivi di affrontare le nuove sfide del mercato globale dipenderà il futuro dell'industria italiana.

L'andamento insoddisfacente dell'economia italiana nell'ultimo ventennio riflette la sua difficoltà di adattarsi a importanti fattori di cambiamento del contesto economico internazionale: il mutamento del paradigma tecnologico, portato dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; la crescente integrazione mondiale dei mercati reali e finanziari.

Da questi cambiamenti è derivato un aumento della pressione concorrenziale, forte e repentino, non limitato a pochi settori. La possibilità di scindere fasi particolari dell'attività produttiva, fino a ieri racchiuse all'interno di un'impresa o di un distretto industriale, ne consente oggi il trasferimento nei paesi a più bassi salari. Nel peso relativo

delle diverse forze che spingono alla concentrazione geografica delle attività economiche, cresce – nei paesi avanzati – l'importanza di quelle immateriali.

Le analisi empiriche sull'evoluzione della struttura e della performance delle agglomerazioni industriali italiane nei due passati decenni mettono in luce una progressiva attenuazione dei vantaggi di produttività e di redditività che in passato avevano caratterizzato le imprese distrettuali, in particolare le più piccole; indicano come non si riducano invece i vantaggi derivanti dall'operare in aree metropolitane, caratterizzate da una elevata densità e varietà di attività economiche, di capitale umano e di servizi.

Il processo di adattamento dell'industria italiana, reso più difficile dalla ridotta dimensione aziendale, è iniziato con ritardo; ha coinvolto una quota ancora insufficiente di imprese. Le aziende che sono state capaci di adottare strategie innovative di diversificazione dei mercati e innalzamento della qualità dei prodotti hanno mostrato risultati migliori, anche nei settori tradizionali e anche negli anni di crisi. È importante che questo processo di ristrutturazione si allarghi e sia sostenuto dal nostro sistema bancario, con le strutture e le professionalità adeguate a sfide che si giocano in primo luogo sui mercati internazionali.

Le prospettive di crescita dell'Italia possono però essere sostenute anche dalla capacità di mobilitare le risorse imprenditoriali a vocazione locale e di coinvolgere le aree più periferiche del Paese, in un progetto che punti alla tutela del territorio e alla sicurezza degli abitanti, alla valorizzazione delle ricchezze naturali, storiche e artistiche, al recupero e all'adeguamento del patrimonio immobiliare esistente.

Coloro che hanno studiato lo sviluppo dei distretti industriali italiani hanno costantemente messo in risalto lo stretto, secolare, legame tra comunità e ambiente naturale, tra economia e territorio. Dobbiamo ammettere che stiamo troppo spesso dilapidando questa eredità di secoli di storia italiana. Le conseguenze degli eventi naturali che hanno colpito l'Emilia in primavera e la Toscana e l'Umbria nelle scorse settimane ci ricordano quanto siano fragili gli equilibri del territorio nel nostro paese.

Oltre un terzo della popolazione italiana risiede in aree a elevato rischio sismico, localizzate in particolare nelle regioni appenniniche e meridionali; il dieci per cento del nostro territorio, inoltre, è soggetto a un elevato rischio idrogeologico. Oltre a gravi perdite di vite umane, terremoti, frane e alluvioni determinano danni economici ingenti: sono stimate da ANCE-CRESME in 13 miliardi di euro solo per gli eventi sismici dell'ultimo triennio, mentre i danni diretti del dissesto idrogeologico - nell'ultimo ventennio - ammonterebbero a 2,5 miliardi l'anno, secondo stime del Ministero dell'Ambiente.

La frequenza, l'intensità e gli effetti di questi eventi non dipendono solo dalla morfologia del nostro territorio ma anche dalle scelte dell'uomo, in particolare da un consumo eccessivo e sregolato dell'ambiente e da una manutenzione inadeguata del territorio e del patrimonio immobiliare. Dal 1971 la superficie agricola utilizzata si è ridotta di oltre un quarto, con una perdita complessiva pari alla superficie totale di Liguria, Lombardia ed Emilia Romagna. È stimato che oltre il 10 per cento dei circa 2,5 milioni di abitazioni costruite tra il 2003 e il 2011 sia stato edificato in modo abusivo. Al censimento del 2001 risultava in cattivo stato di conservazione il 22 per cento degli immobili (oltre un terzo in Calabria e Sicilia, regioni a elevato rischio sismico). È difficile attendersi che i dati del nuovo censimento, non ancora disponibili, possano segnalare miglioramenti significativi.

Le risorse pubbliche sono impegnate per la reintegrazione parziale ex post dei danni, mentre quelle destinate alla prevenzione, alla cura e alla manutenzione del territorio sono modeste e largamente inferiori al fabbisogno. È necessario uscire da questo circolo vizioso. Anche dal punto di vista economico e del bilancio pubblico, investire per mitigare il rischio sarebbe la scelta più efficiente. Non sempre la messa in sicurezza del territorio ha bisogno di grandi opere; essa richiede piuttosto una rete diffusa di micro-interventi per la realizzazione e la manutenzione delle opere di difesa e per il controllo capillare del territorio, fondamentale anche per la repressione dei comportamenti illegali.

Il ricorso a misure che richiedano ai privati azioni di adattamento autonomo, favorendone la tempestiva realizzazione, può consentire di limitare l'utilizzo di risorse pubbliche. In particolare, un uso appropriato degli strumenti fiscali e di eventuali obblighi assicurativi contro le calamità naturali può scoraggiare gli utilizzi del suolo a maggiore

impatto idrogeologico (compensando l'assenza di una valutazione di mercato di servizi ecologici quali la termoregolazione, la stabilità del terreno, l'alimentazione delle acque di falda) e promuovere attività di manutenzione straordinaria, restauro, adeguamento antisismico ed energetico degli edifici.

Le risorse nazionali destinate alla prevenzione dei rischi naturali e alla rivitalizzazione produttiva di aree periferiche del Paese possono essere integrate attraverso il ricorso alle risorse europee disponibili; andrebbero incoraggiati meccanismi di compartecipazione tra pubblico e privato. In questa direzione va anche la proposta che il Governo sta elaborando per promuovere lo sviluppo economico e sociale delle aree interne del nostro paese.

## **2. Le banche locali e il Credito Cooperativo**

Grazie al radicamento nel territorio e a un sistema di valutazione delle iniziative dei piccoli imprenditori fondato sulla conoscenza diretta, le banche locali godono di vantaggi informativi sulle condizioni della loro clientela, che possono favorire una più efficiente allocazione del credito. A questo punto di forza, tuttavia, possono associarsi due tipi di svantaggi. Il radicamento può trasformarsi in condizionamento e distorcere così la valutazione del merito di credito e degli eventuali interventi necessari per ripristinarlo. La delimitazione territoriale dell'operatività comporta una minore possibilità di diversificare i prestiti, dal punto di vista sia geografico sia settoriale.

Per lungo tempo le Banche di credito cooperativo (BCC) hanno risentito meno di tali svantaggi, avendo svolto principalmente la funzione di raccolta del risparmio. Solo in una fase più recente si è realizzato un mutamento della loro operatività, attraverso la forte espansione dell'attività di finanziamento. Tale mutamento è coinciso con il processo di consolidamento del sistema, di espansione della rete di sportelli e di crescente insediamento in ambito urbano. Il consolidamento è stato particolarmente marcato nel periodo 1995-2005, quando il numero delle BCC (642 a fine 1994) si è ridotto di quasi un terzo; il processo è continuato anche dopo il 2005, ma con minore intensità. Dimensioni aziendali medie e livello di concentrazione sono cresciuti: oggi un quarto dell'attivo del

sistema è controllato dalle prime 20 BCC (erano 35 nel 1994), anche se resta elevata la presenza di BCC di dimensioni molto contenute.

Le banche della categoria sono presenti in oltre 2.700 comuni (poco più di 1.800 nel 1995). Sostenuta è stata la crescita nei comuni di maggiore dimensione (oltre 60.000 abitanti), dove il numero di sportelli è triplicato, arrivando a rappresentare il 14 per cento della rete delle BCC (8,5 per cento nel 1995).

Questa evoluzione ha portato le BCC a operare in contesti operativi più competitivi del passato. In una fase caratterizzata da bassi tassi di interesse, la risposta alle pressioni sui margini reddituali è stata una forte crescita dei finanziamenti, che si è riflessa sulla struttura finanziaria e sui rischi. Il rapporto tra impieghi e raccolta, che nel 1995 era pari a poco più del 50 per cento, è costantemente cresciuto, arrivando a giugno di quest'anno al 90 per cento. L'attività di prestito si è estesa a categorie di prenditori nuove anche per dimensione: a giugno scorso i finanziamenti erogati a prenditori affidati dal sistema per più di 5 milioni era pari al 17,6 per cento del totale. È cresciuta l'esposizione ai rischi di concentrazione per affidato e settoriale.

In molte BCC il passaggio al nuovo modello di operatività non è stato sostenuto dalla revisione dei meccanismi di governance, necessaria a fronteggiare l'accrescersi dei rischi. Restano ricorrenti alcuni aspetti di debolezza che è urgente rimuovere e sui quali è alta l'attenzione della Vigilanza sul piano dei controlli e dell'azione di intervento: competenze non sempre adeguate degli esponenti aziendali e scarso rinnovo degli organi collegiali, fattori che facilitano il consolidarsi di posizioni "egemoni"; basso grado di incisività e indipendenza dei Collegi sindacali. Modelli gestionali e procedure inadeguati hanno in diversi casi pregiudicato l'utilizzo efficace e virtuoso dei vantaggi di conoscenza derivanti dalle strette relazioni delle BCC con i propri soci-clienti, favorendo scelte allocative inefficienti.

Le BCC hanno inizialmente risentito in misura relativamente contenuta dell'impatto della crisi finanziaria; in presenza di un arretramento delle banche più grandi, hanno continuato a fornire ampio sostegno a famiglie e imprese. Il dispiegarsi degli effetti



della crisi sull'economia reale e le tensioni sul mercato del debito sovrano hanno condotto anche le BCC a rivedere le proprie politiche di finanziamento.

Il tasso di crescita degli impieghi, che nel quinquennio antecedente la crisi si era collocato oltre il 10 per cento, risultava pari, a dicembre del 2010, al 7,5 per cento. Dal 2011 all'aumento della rischiosità dei prestiti si sono aggiunte difficoltà di provvista, in parte attenuate nell'anno in corso anche grazie al rifinanziamento presso l'Eurosistema. Ne è conseguito un ulteriore rallentamento dell'attività di finanziamento, minore di quello registrato dalle altre banche, cui ha contribuito anche l'indebolimento della domanda di credito. I dati più recenti mostrano che la crescita dei prestiti delle BCC si è interrotta; a settembre si è osservata una lieve contrazione (-0,6 per cento).

Il rallentamento dei finanziamenti, l'incremento del costo della provvista e la difficoltà di comprimere gli oneri di gestione condizionano la redditività delle BCC, indebolita anche dal deterioramento della qualità degli attivi. Da dicembre 2008 a giugno 2012 il flusso di nuove sofferenze rettifiche in rapporto ai prestiti è salito dall'1,2 al 2,0 per cento. Nello stesso periodo la quota di finanziamenti rappresentata da partite deteriorate è passata dal 6,8 al 13,3 per cento.

Nonostante la forte crescita delle partite deteriorate, l'incidenza delle rettifiche di valore si è ridotta solo marginalmente tra il 2007 e il 2012 (dal 24,6 al 23,9 per cento). Essa è strutturalmente più bassa di quella media dell'intero sistema (in base agli ultimi dati, di quasi 14 punti percentuali), anche in relazione alla più elevata quota di crediti assistiti da garanzie (pari a giugno scorso al 78,5 per cento, contro il 55,7 dei restanti intermediari).

Scarsa redditività e scadimento della qualità degli attivi iniziano a condizionare la tradizionale robustezza patrimoniale: a marzo scorso, per la prima volta dall'inizio della crisi, i principali rapporti patrimoniali delle BCC, pur permanendo su livelli soddisfacenti, hanno subito un peggioramento, confermatosi nei trimestri successivi.

La crisi sta accentuando due vulnerabilità strutturali delle BCC: l'elevata dipendenza della redditività dal margine di interesse e la rigidità dei costi operativi, in parte ascrivibile ai ritardi accumulati dalle strutture di categoria nel rendere più efficiente

l'attività di servizio alle associate. Non aver affrontato per tempo tale esigenza rende ora più difficili i necessari interventi.

Sin dalle origini, anche nei momenti difficili, le BCC sono state in grado di contribuire alla tenuta economica e sociale del territorio, facendo leva sulle potenzialità del modello di banca mutualistica e locale. La situazione attuale spinge a consolidare in chiave evolutiva la tradizionale funzione di sostegno a famiglie, artigiani, piccole imprese. È un ruolo che molte BCC possono svolgere in modo complementare a quello delle banche più grandi operanti sul territorio, valorizzando le proprie specificità di intermediari profondamente integrati nel tessuto sociale e produttivo delle comunità di riferimento.

Un ruolo privilegiato, ad esempio, le BCC potranno svolgerlo proprio nell'accompagnare, a livello locale, le iniziative innescate da quelle politiche nazionali di manutenzione e di messa in sicurezza del territorio su cui mi sono prima soffermato. Potranno in questo modo mettere a frutto la conoscenza del contesto locale e il proprio patrimonio di relazioni, contribuendo a preservare o recuperare la bellezza dei nostri centri minori e a valorizzare la nostra tradizione artigianale.

Per poter continuare a sostenere le comunità locali il Credito Cooperativo deve però rafforzarsi attraverso una nuova fase di cambiamento, che tenda a valorizzare compiutamente le potenzialità di una rete di banche al servizio del territorio. Alcune linee di azione appaiono prioritarie per rafforzare le singole BCC, ma la prospettiva evolutiva deve avere un respiro più ampio, ponendosi come obiettivo un assetto di sistema adeguato a fronteggiare le difficoltà e le incertezze del contesto.

Occorre perseguire la crescita qualitativa del management delle BCC e il miglioramento di processi e strumenti di supporto per le funzioni di governo e controllo e per la gestione dei rischi creditizi e finanziari, che facilitino tra l'altro la definizione di politiche di rafforzamento strutturale della liquidità in vista della restituzione dei finanziamenti dell'Eurosistema. Appaiono altresì necessari interventi di razionalizzazione delle reti di sportelli delle BCC; nelle fasce dimensionali minori, iniziative aggregative possono contribuire a rafforzare le caratteristiche tecnico-organizzative degli organismi più piccoli e innalzarne i livelli di efficienza, a condizione

di essere sostenute da adeguati piani industriali e idonei assetti di governance. In coerenza con tale esigenza, le nuove disposizioni sull'autorizzazione all'attività bancaria, appena poste in consultazione, rafforzano gli incentivi all'ingresso nel mercato di intermediari adeguatamente strutturati sotto il profilo delle risorse patrimoniali, tecniche e umane.

Per eliminare inefficienze operative non più sostenibili è necessario affiancare a tali azioni la riorganizzazione della rete associativa e di supporto. Sotto questo profilo, l'attivazione del Fondo di garanzia istituzionale può offrire l'occasione per intervenire su alcuni aspetti di debolezza del sistema: la frammentazione di processi e sistemi informativi; la disomogeneità degli standard operativi delle Federazioni locali; la gestione della liquidità del sistema. La Banca d'Italia segue da vicino l'iniziativa; a fine 2011 ha approvato lo Statuto del Fondo, le cui previsioni tendono ad assicurare la compatibilità dell'operatività del sistema di tutela con le finalità e i compiti della Vigilanza. Nell'ultimo anno il confronto ha riguardato soprattutto il sistema per il controllo e la valutazione del rischio. Per chiudere questa fase il Fondo deve completare importanti approfondimenti.

Prima dell'avvio dell'operatività restano da sciogliere alcuni nodi: l'iniziativa deve tradursi in un tasso di adesione molto elevato; deve essere valutata attentamente la sostenibilità degli impegni assunti dal Fondo in merito all'ampia garanzia offerta agli Istituti centrali. Il progetto sta prendendo forma in un momento di rapido e profondo cambiamento del quadro normativo e istituzionale europeo, suscettibile di incidere su funzioni, assetti e interrelazioni dei sistemi di garanzia. Di tali sviluppi il Credito Cooperativo dovrà tenere conto.

L'evoluzione del contesto di riferimento pone rilevanti sfide alle piccole banche locali. La stessa iniziativa del Fondo, pur innovativa, non deve essere vista come un punto di arrivo. La categoria deve orientarsi con determinazione verso sempre più incisive azioni di miglioramento della rete di supporto alle singole BCC, anche ai fini della qualificazione dell'offerta di prodotti e servizi. Occorre agire per superare i vincoli operativi e dimensionali senza disperdere i tradizionali valori del localismo e della mutualità.