

Associazione Bancaria Italiana  
Assemblea Ordinaria

**Intervento del Governatore della Banca d'Italia  
Mario Draghi**

Roma, 8 luglio 2009

## ***Il credito e le banche***

Il credito al settore privato rallenta ancora. Da aprile la variazione su tre mesi è divenuta negativa: in maggio era pari a -0,9 per cento su base annua. Nell'ultimo decennio il tasso di crescita medio annuo del credito al settore privato è stato pari al 9,6 per cento. La contrazione riguarda le imprese, mentre i prestiti alle famiglie continuano a espandersi, benché a ritmi nettamente inferiori a quelli degli ultimi anni. È particolarmente intensa la decelerazione dei prestiti erogati dai gruppi bancari maggiori.

Il Consiglio direttivo della BCE ha ampliato in misura eccezionale il sostegno alla liquidità delle banche. Ha inoltre avviato un piano di acquisti di *covered bonds* emessi dagli intermediari dell'area per complessivi 60 miliardi, con l'obiettivo principale di allentare le condizioni di finanziamento per enti creditizi e imprese e di incoraggiare le banche a mantenere e accrescere i prestiti alla clientela. La Banca d'Italia partecipa agli acquisti in proporzione al suo peso nel capitale della BCE.

Seguendo la diminuzione dei tassi ufficiali dell'Eurosistema, i tassi sui prestiti bancari a famiglie e imprese italiane si sono ridotti al livello medio dell'area, tranne che per i prestiti al consumo che restano più cari. L'aumento del rischio di credito si è tradotto in un ampliamento del divario nel costo del credito tra piccole e grandi imprese, con effetti negativi per chi oggi ha maggiormente bisogno di accedere al finanziamento bancario.

La recessione si fa sentire anche sulla qualità del credito. Nel primo trimestre dell'anno il rapporto tra le nuove sofferenze e il totale dei finanziamenti bancari ha raggiunto l'1,6 per cento, il valore più elevato osservato in questo decennio; aveva superato il 3 per cento a seguito della recessione dei primi anni novanta. L'aumento di incagli e rate non pagate prefigura un ulteriore peggioramento.

Nel Mezzogiorno il livello di rischiosità dei debitori è in media più alto che al Centro Nord, ma il tasso di crescita dei prestiti bancari era a marzo superiore a quello delle altre aree del paese, sia pure con un costo che in media è più alto di quello del Centro Nord di 1,7 punti percentuali.

Il deterioramento della qualità dei prestiti incide in misura crescente sui profitti delle banche. Nel primo trimestre di quest'anno gli accantonamenti a fronte del rischio di credito dei maggiori gruppi sono più che raddoppiati, assorbendo metà del risultato di gestione. Gli utili complessivi si sono ridotti del 40 per cento; il ROE delle attività ricorrenti si è dimezzato, al 4,5 per cento.

I fattori che oggi comprimono la redditività delle banche sono destinati ad accentuarsi, risentendo della recessione in corso con gli usuali ritardi. L'impegno al contenimento dei costi va intensificato, la realizzazione delle economie previste nei piani industriali deve accelerare.

Le banche sono determinanti nel rendere la crisi che stiamo affrontando più o meno duratura, più o meno profonda. Bisogna conciliare il perseguimento di prudenti equilibri economici e patrimoniali con l'esigenza di non far mancare il sostegno finanziario alle imprese con buone opportunità di crescita, reali capacità di superare la crisi.

Tanto le banche quanto la Vigilanza mancherebbero di assolvere ai propri compiti, alle proprie responsabilità se si allontanassero dal sentiero della rigorosa valutazione del merito di credito. Un sistema bancario sano è condizione necessaria per lo sviluppo; è presidio del risparmio affidato agli intermediari.

Ma è altrettanto importante che le banche nel decidere sul credito da dare usino tutta l'informazione loro disponibile; integrino i risultati dei metodi statistici di *scoring* – che perdono parte della loro capacità predittiva in momenti eccezionali – con la conoscenza diretta del cliente, delle sue effettive potenzialità di crescita e di redditività nel lungo periodo. Il radicamento territoriale del sistema bancario è prezioso; va utilizzato, dove è stato perso va ricostruito. Occorre valorizzare quanto più possibile le conoscenze sul campo, evitando un eccesso di automatismi. Esistono ampi margini di miglioramento. Alcune banche, anche grandi, stanno cominciando a muoversi in questa direzione, rivedendo modelli organizzativi e procedure decisionali.

## *Che cosa chiede alle banche la vigilanza prudenziale*

### *Capitale*

Le risorse patrimoniali delle banche italiane si collocano ampiamente al di sopra dei minimi regolamentari; lo sono state anche durante le fasi più acute della crisi finanziaria. Nei primi tre mesi di quest'anno i coefficienti patrimoniali dei maggiori gruppi bancari sono aumentati.

Ho già detto, e torno a ripeterlo, che è necessario comunque un rafforzamento. Non si tratta solo di mantenere elevato il presidio della stabilità; occorre competere ad armi pari con gli intermediari esteri che nei mesi scorsi hanno dovuto far ricorso a massicce iniezioni di capitale pubblico; bisogna prepararsi fin d'ora a operare con una dotazione di capitale che la regolamentazione vorrà, in prospettiva, più ampia di oggi. Rafforzare il patrimonio è soprattutto indispensabile per affrontare il deterioramento del quadro macroeconomico senza far mancare il sostegno di cui necessitano le imprese, le famiglie, l'economia.

In questa fase la Banca d'Italia non consente alle banche il rimborso anticipato di strumenti patrimoniali senza un piano di sostituzione con risorse equivalenti per qualità e quantità.

Nel confronto internazionale la qualità del capitale delle banche italiane è elevata. Sappiamo anche che il rigore che usiamo nel valutare la computabilità degli strumenti finanziari nel patrimonio di vigilanza è sembrato in passato porre le banche italiane in posizione di svantaggio rispetto a quanto succedeva in altri paesi. Abbiamo voluto che fosse così, anche in tempi in cui il mercato sembrava tollerare livelli di rischio particolarmente elevati.

Queste prassi, questi criteri di valutazione, messi a dura prova negli ultimi due anni, hanno finora comportato benefici per le banche, per l'economia, per le finanze pubbliche.

## *Liquidità*

Oggi la liquidità del sistema è ancora assicurata dalle massicce iniezioni di fondi delle banche centrali. La politica di sorveglianza che abbiamo avviato nel 2007 ha aiutato il sistema bancario italiano a superare senza scosse significative la fortissima tensione dell'ultima parte del 2008. Continuiamo a chiedere alle banche di assicurare la copertura dei deflussi prevedibili su un ampio orizzonte di scadenze.

Gli strumenti di analisi e intervento vengono continuamente affinati. Ai primi dieci gruppi bancari italiani è stato chiesto di effettuare un esercizio di stress di liquidità, il cui esito ha mostrato una elevata capacità di resistenza dei maggiori gruppi.

Nelle sedi della cooperazione internazionale si sta lavorando alla definizione di presidi comuni contro i rischi di liquidità. La Banca d'Italia sostiene uno schema basato su due strumenti: da un lato, l'obbligo di detenere in ogni momento riserve liquide sufficienti ad assicurare, anche in caso di stress, la copertura dei deflussi di liquidità per un tempo congruo; dall'altro, il mantenimento di un minimo equilibrio strutturale tra la *duration* del passivo e quella dell'attivo. Su queste posizioni si sta manifestando una sostanziale convergenza.

La recente operazione di finanziamento a un anno condotta dall'Eurosistema ha raggiunto massimi storici sia nel numero delle controparti (1.121) sia nell'importo assegnato (oltre 442 miliardi di euro). La partecipazione delle banche italiane è stata pari a meno del 3 per cento del totale.

### *Stress test sugli attivi bancari*

Anche per la qualità degli impieghi, e più in generale degli attivi bancari, rigorose prove di resistenza, condotte in modo coordinato sotto la guida della Vigilanza, sono essenziali per valutare la solidità dei singoli intermediari e del sistema nel suo complesso, accrescere la trasparenza dei loro bilanci, fare ripartire il normale funzionamento del circuito del credito.

Negli Stati Uniti, nelle settimane immediatamente successive alla pubblicazione dei risultati degli stress test le 19 banche coinvolte sono riuscite, anche grazie alla

dismissione di attività ritenute non strategiche, a raccogliere nuovo capitale di rischio per quasi 65 miliardi di dollari e ad emettere obbligazioni senza garanzia pubblica per oltre 20 miliardi. L'effetto si è esteso al complesso delle banche statunitensi, che in totale hanno collocato sul mercato nuove azioni per quasi 90 miliardi nel trimestre che si è appena concluso.

In anticipo rispetto all'analogo esercizio coordinato previsto a livello europeo, nelle scorse settimane abbiamo completato una prova di stress sul sistema bancario italiano, stimando le perdite su crediti che si verificherebbero nel biennio 2009-2010 in condizioni macroeconomiche persino più sfavorevoli di quelle attuali: le perdite in eccesso rispetto agli utili di gestione ridurrebbero le eccedenze patrimoniali di fine 2008 di circa il 20 per cento; il risultato conferma, nel complesso, l'adeguata patrimonializzazione del sistema.

Eterogeneità degli intermediari, metodologie ancora troppo diverse, risultati difficilmente comparabili non rendono, al momento, praticabile la pubblicazione dei risultati individuali delle prove di stress che si stanno elaborando a livello europeo. Ritengo però che questo obiettivo non sia procrastinabile a lungo senza ritardare il necessario ritorno al mercato dei capitali privati da parte delle banche.

### ***Buone regole, giusti incentivi***

#### *Il governo delle banche*

La rigorosa gestione dei rischi della banca, la tutela del suo buon nome, la verifica della sua correttezza, il rispetto delle regole richiedono un governo societario, un sistema di controlli interni solidi, efficaci: essi sono, ancor prima della vigilanza della Banca d'Italia, il primo presidio della stabilità della banca, del sistema. L'anno scorso abbiamo emanato norme a cui le banche hanno dovuto uniformarsi, anche con adeguamenti degli statuti, entro il 30 giugno.

Gli statuti necessitano della nostra approvazione; l'interazione con le banche è stata intensa. Rispettando l'autonomia di ogni banca nella scelta del proprio modello di governance, abbiamo promosso coerenza e unitarietà degli indirizzi, chiarezza delle

regole, adeguato bilanciamento dei poteri. Abbiamo chiesto alle banche di semplificare la propria struttura di governo, contenendo il numero dei consiglieri, evitando sovrapposizioni di competenze e stratificazioni di organi. Abbiamo chiesto che il Presidente svolgesse un ruolo di raccordo e garanzia, dialettico nei confronti del vertice esecutivo, imponendo condizioni per una sua corretta attività nel comitato esecutivo, se costituito. Abbiamo richiesto per la prima volta la presenza di membri indipendenti negli organi amministrativi anche delle banche non quotate.

Per le peculiarità del loro azionariato e della loro governance, abbiamo rivolto particolare attenzione ai meccanismi di nomina degli organi delle banche popolari, mirando a conservarne gli elementi di forza (la responsabilità sociale, il forte rapporto con le famiglie e con il tessuto produttivo) e a contenere il rischio di un'eccessiva autoreferenzialità del management. Nel rispetto dello spirito mutualistico e del principio egualitario della struttura cooperativa, abbiamo promosso meccanismi di elezione che diano voce a eventuali, significative minoranze della base sociale; favorito un ampliamento delle deleghe di voto; suggerito altri strumenti per facilitare un'efficace partecipazione dei soci. I progressi compiuti, sebbene a velocità disuguale, sono significativi; altra strada dovrà essere percorsa.

#### *Remunerazione e incentivazione*

Una delle lezioni della crisi è che cattivi sistemi di remunerazione del management e dei responsabili delle funzioni chiave delle banche possono contribuire all'accumulo di rischi eccessivi. Chi è remunerato in funzione dei risultati di breve periodo punta a profitti immediati senza tener conto dei rischi che li accompagnano. Ne segue una falsa contabilità del profitto che produce una micidiale spirale di rischio.

La Banca d'Italia, prima tra le autorità dei maggiori paesi, fin dall'anno scorso ha introdotto – nell'ambito delle norme sulla governance delle banche – una specifica disciplina sugli schemi di remunerazione. In aprile sono stati emanati dal Financial Stability Board i principi in materia.

È innanzitutto necessario prevedere un adeguato equilibrio tra parte fissa e variabile della remunerazione; quest'ultima, inoltre, va collegata ai guadagni

effettivamente conseguiti, in una prospettiva di medio-lungo periodo, tenendo conto dei relativi rischi. Cautele particolari vanno previste a tutela dell'integrità e dello *status* nella banca della funzione di controllo; gli organi sociali, l'assemblea innanzitutto, devono essere coinvolti nella definizione delle politiche di remunerazione e nel controllo della loro attuazione.

La vigilanza ha costituito una task force per valutare gli effettivi meccanismi di remunerazione e chiedere correttivi dove necessario. È attenta alle prassi che potranno emergere in ambito internazionale, in applicazione dei principi e delle raccomandazioni recentemente emanate.

### *Antiriciclaggio*

Nel 2008 la Banca d'Italia ha assunto direttamente le responsabilità in materia di controlli antiriciclaggio che prima spettavano all'Ufficio italiano dei cambi.

Collaborazione con la magistratura e con la Guardia di finanza sono fondamentali per il successo dell'Unità di informazione finanziaria (UIF), a cui la Banca d'Italia destina risorse adeguate all'impegno sempre crescente.

I controlli antiriciclaggio rientrano ormai sistematicamente nelle ispezioni della Banca d'Italia. Nel 2008 Vigilanza e UIF hanno realizzato accertamenti su 191 tra banche, SIM, SGR e altri intermediari finanziari. Sono emerse mancanze ricorrenti nel rispetto puntuale della normativa: verifiche insufficienti della clientela, registrazioni incomplete negli archivi aziendali, processi carenti di valutazione delle operazioni anomale, scarsa formazione del personale, metodologie di controllo troppo poco incisive.

Sanzioni, richiami, le numerose denunce all'autorità giudiziaria dimostrano che le banche sottovalutano la necessità di un assoluto rispetto delle norme, di un rigoroso adempimento degli obblighi a loro carico. Occorre mutare passo. Gli organi societari devono farsi carico dell'adeguato funzionamento dei sistemi di contrasto al riciclaggio. Gli organi di controllo hanno specifiche responsabilità di cui sono chiamati a rendere conto, anche in sede ispettiva.



L'azione comincia ad avere effetto. Nel 2008 le segnalazioni di operazioni sospette all'UIF (circa 14.600) sono cresciute del 16 per cento rispetto all'anno precedente; nel primo quadrimestre del 2009 vi è stato un ulteriore, forte incremento (50 per cento circa) rispetto a un anno prima.

### ***La protezione del cliente***

La crisi rafforza la necessità di continuare nell'azione per migliorare gli standard di correttezza e trasparenza nei rapporti con il pubblico; per dirimere in tempi rapidi le controversie tra gli intermediari e i clienti; per promuovere un uso più consapevole degli strumenti finanziari da parte dei risparmiatori e degli investitori. La fiducia della clientela è perno di stabilità del sistema finanziario.

La nuova disciplina di trasparenza dei servizi bancari e finanziari della Banca d'Italia si è profondamente evoluta rispetto al passato, vuole che il cliente disponga di informazioni semplici da capire, utili a valutare la convenienza delle operazioni che gli vengono proposte, la correttezza di chi gliele propone; richiede agli intermediari di adottare procedure interne che assicurino comportamenti corretti.

Le osservazioni ricevute durante la consultazione pubblica, conclusa in maggio, hanno confermato la validità dell'impianto della riforma, le cui disposizioni verranno emanate entro questo mese.

Complementare alla giustizia civile, il nuovo sistema per risolvere le controversie in materia di servizi bancari e finanziari, l'Arbitro Bancario Finanziario (ABF), consentirà ai clienti di ottenere decisioni imparziali in modo rapido e poco costoso. Saranno istituiti tre collegi, uno per il Nord, uno per il Centro e uno per il Mezzogiorno. I clienti delle banche vi si potranno rivolgere anche tramite le filiali della Banca d'Italia, che assicurerà le strutture tecniche per il funzionamento dell'ABF.

Sollevai la questione della commissione di massimo scoperto già all'inizio del 2007; invitavo le banche a superare un istituto poco difendibile sul piano della trasparenza e dell'efficienza. Il legislatore dava alla Banca d'Italia solo il potere di verificare che queste clausole venissero applicate con trasparenza, non di sostituirle con forme contrattuali diverse. La ripetuta azione di moral suasion sortiva effetti solo nei confronti dei maggiori gruppi. Necessario è stato l'intervento d'imperio del legislatore, anche se è auspicabile un riordino delle varie disposizioni in materia di rapporti tra banca e cliente, previsto peraltro nella legge comunitaria da poco approvata dal Parlamento.

Ora le banche devono risolvere la questione alla radice; sostituiscano spontaneamente, una volta per tutte, le commissioni complesse e opache con commissioni ragionevoli sui fondi messi a disposizione (*commitment fees*); per il resto, si riconduca tutto all'applicazione trasparente dei tassi di interesse.

A partire dall'inizio del 2010 i tassi determinanti ai fini di prevenzione dell'usura includeranno tutti gli oneri accessori: la commissione di massimo scoperto se ancora esistente, le *commitment fees*, i compensi di mediazione, ogni altra spesa connessa con il finanziamento.

#### *L'intermediazione non bancaria*

Tra gli oltre mille intermediari finanziari non bancari iscritti nell'elenco dell'articolo 106 del Testo unico bancario, gli oltre centosessantamila tra agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi, non sono rari i casi di operatori marginali, fragili, di incerta professionalità e talvolta di dubbia legalità. È urgente mettere ordine, nell'interesse del pubblico e degli stessi operatori più seri e qualificati.

Abbiamo iniziato una forte opera di selezione, intensificando le verifiche all'atto dell'iscrizione agli albi e quelle sui soggetti esistenti, per accertare il mantenimento dei requisiti minimi di legge e il rispetto delle norme. La Relazione che abbiamo recentemente inviato al Parlamento e al Governo ne dà conto.

Abbiamo rimosso dall'elenco oltre undicimila agenti in attività finanziaria. In cooperazione con la Guardia di finanza abbiamo avviato verifiche estese nei settori più

a rischio. Il Ministero dell'Economia, su nostra proposta, ha cancellato oltre trenta società finanziarie per cui sono state riscontrate rilevanti anomalie; molte di esse erano attive nel rilascio di garanzie e fidejussioni. Sono in corso controlli, che già hanno dato luogo a misure di rigore, sugli intermediari specializzati nella cessione del quinto.

Recenti provvedimenti del Ministero dell'Economia e della Banca d'Italia hanno cominciato a rendere più stringenti i criteri per l'iscrizione agli albi. Ma sono indispensabili interventi di maggiore portata, che adeguino una disciplina obsoleta e lacunosa. Siamo pronti a offrire il nostro contributo tecnico al Governo.

### ***La gestione del risparmio***

La crisi ha acuito le difficoltà che l'industria italiana della gestione del risparmio conosce ormai da tempo.

Consolidamento e indipendenza delle società di gestione del risparmio sono state le linee guida che la Banca d'Italia da anni ha dato.

A livello internazionale è in atto un riposizionamento competitivo dei maggiori operatori. Alcune iniziative di razionalizzazione si stanno avviando anche in Italia. Nei mesi scorsi sono state attuati *spin-off* da gruppi bancari volti alla creazione di operatori indipendenti. Un consolidamento può consentire guadagni di efficienza da trasferire agli investitori, in modo da ridurre i costi a loro carico e alimentare la ripresa degli investimenti.

La piena autonomia delle società di gestione rimane fondamentale. Abbiamo appena posto in consultazione nuove disposizioni in tema di direzione e coordinamento delle capogruppo bancarie sulle società controllate. Oltre a definire con chiarezza le strategie perseguite nel comparto, i gruppi dovranno assicurare un'autentica indipendenza delle SGR nelle scelte d'investimento e nelle politiche commerciali.

Ho più volte sottolineato lo svantaggio che deriva dal disallineamento del regime di tassazione del comparto rispetto all'estero; occorre rivederlo.

## ***La riforma della vigilanza europea***

Collegi di supervisione che vigilino il consolidato dei gruppi internazionali, uniformità di regole e prassi di vigilanza, stretto rapporto tra Banca centrale europea e autorità di vigilanza nazionali sono i tre pilastri della futura vigilanza europea.

Le proposte formulate dal gruppo de Larosière vanno in larga parte incontro a queste esigenze, ma disegnano un'architettura complessa.

A un "European Systemic Risk Board" (ESRB), cui parteciperanno banche centrali e autorità di vigilanza, spetteranno competenze in materia di analisi e vigilanza macroprudenziale. È importante che sia guidato dal presidente della BCE, che la sua attività vada oltre la pura segnalazione dei rischi, che possa verificare l'attuazione delle sue raccomandazioni, che possa promuovere esso stesso l'introduzione di strumenti anticiclici.

La vigilanza su tutte le banche, anche sui gruppi europei, resterà responsabilità nazionale. Deve però cambiare il contesto. L'obiettivo è: regole comuni, prassi comuni, cultura comune, con standard di vigilanza applicabili in tutta Europa ("*single rulebook*"), con una forte azione di coordinamento dei collegi dei supervisori.

Non meno importante è l'armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositanti, degli strumenti di intervento in caso di crisi, delle regole per il trasferimento di liquidità tra le unità di un gruppo bancario.

La Banca d'Italia è già in prima linea nel promuovere progressi concreti per i gruppi di cui è l'autorità responsabile, l'*home supervisor*. Ispezioni congiunte e coordinate nelle diverse filiazioni di un gruppo, insieme alle autorità dei paesi ospitanti, stanno diventando prassi normale. Sono progressi impensabili anche solo pochi anni fa.

In questo percorso di avvicinamento delle vigilanze vanno diffuse le pratiche migliori. L'approccio particolarmente incisivo e penetrante all'attività di ispezione e supervisione tipico della tradizione italiana costituisce un valido punto di riferimento.