

Senato della Repubblica
6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro)

**Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario
e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con
riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi
e la garanzia dei depositi europee**

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Roma, 19 aprile 2016

Il contesto macro-economico e gli effetti sulle banche

Dal 2008 a oggi l'Italia ha attraversato la crisi economica più grave dal dopoguerra.

La crisi è stata innescata dall'esplosione delle insolvenze nel settore dei cosiddetti mutui *subprime* negli Stati Uniti e si è poi riflessa sui mercati di alcune attività complesse e di difficile valutazione, note come "titoli tossici". Quando ci si è resi conto che anche alcune banche europee – non quelle italiane – erano esposte in misura significativa verso questi strumenti, il mercato interbancario dell'area dell'euro è arrivato quasi al collasso.

La crisi del debito sovrano in Europa ha preso avvio in Grecia, rialimentando la crisi finanziaria. Dall'estate del 2011 le tensioni si sono estese all'Italia; all'ulteriore riduzione per le banche della raccolta di fondi sul mercato interbancario internazionale hanno risposto interventi straordinari di rifinanziamento della Banca centrale europea; i tassi d'interesse sui titoli di Stato si sono portati su livelli molto più elevati di quelli dei corrispondenti titoli di altri paesi, in primo luogo la Germania. Solo con l'annuncio, nell'estate del 2012, di misure di politica monetaria eccezionali volte a contrastare ingiustificati ed eccessivi aumenti dei tassi di mercato nell'area dell'euro le tensioni hanno iniziato a rientrare. Esse si erano però inevitabilmente trasmesse al mercato bancario, determinando, con la riduzione della raccolta all'ingrosso delle banche, un forte aumento del costo del credito e una conseguente rarefazione dell'offerta. Ciò si è riflesso, a sua volta, in un freno all'attività produttiva, che si è prolungato per oltre un triennio risentendo anche delle non risolte difficoltà strutturali della nostra economia.

L'Europa sta ora lentamente uscendo dalla crisi. In Italia l'eredità della recessione è pesante: la perdita di PIL in termini reali rispetto al picco pre-crisi è pari a circa 9 punti percentuali e la caduta della produzione industriale è di circa un quarto; nella media dell'area dell'euro il PIL ha sostanzialmente tenuto e la produzione industriale si è ridotta del dieci per cento, assai meno che in Italia.

L'evoluzione dei sistemi bancari nazionali ha seguito da vicino quella delle rispettive economie. Nella prima fase la crisi ha colpito i sistemi esposti ai titoli tossici: Stati Uniti, Regno Unito, alcuni paesi dell'area dell'euro. Ne sono derivati diffusi dissesti bancari, cui si è fatto fronte con massicci interventi statali.

Il sistema bancario italiano, non esposto alle attività tossiche, ha attraversato la prima fase della crisi pressoché indenne. Esso ha però risentito pesantemente della profonda e prolungata recessione. In quegli anni le banche italiane, impegnate soprattutto nell'erogazione di prestiti alle imprese, hanno subito pesanti perdite su crediti: dal 2008 al 2015 queste sono state pari, nel complesso, a circa 200 miliardi di euro e hanno assorbito in media il 73 per cento del reddito operativo.

Le banche hanno reagito realizzando ingenti aumenti di capitale. Alla fine dello scorso anno il capitale di migliore qualità aveva raggiunto il 12,3 per cento degli attivi a rischio, dal 7,1 del 2007. Sul divario rispetto alla capitalizzazione media del complesso delle banche europee, pari al 13,6 per cento alla fine dello scorso anno, incidono le ingenti ricapitalizzazioni con fondi pubblici di cui hanno beneficiato gli intermediari di gran parte degli altri principali paesi.

Il sistema bancario, nel suo insieme, ha tenuto. Lo ha confermato il Fondo monetario internazionale, nel settembre del 2013, a conclusione della sua valutazione sul sistema finanziario italiano (*Financial Sector Assessment Program*, FSAP), in cui ha espresso un giudizio positivo sul nostro sistema di vigilanza¹.

L'azione di vigilanza della Banca d'Italia

Banche fortemente orientate all'intermediazione tradizionale al dettaglio – come quelle italiane – risentono più di altre di periodi di recessione, specie se profondi e prolungati. Dalla eccezionale contrazione dell'economia italiana le banche hanno ereditato una capacità reddituale ridimensionata e un elevato ammontare di crediti deteriorati, riflesso dei diffusi fallimenti di imprese e della riduzione dell'occupazione. Quando alle conseguenze della crisi si sono aggiunte, come avvenuto in più casi, strategie poco prudenti o malversazioni, il deterioramento degli attivi bancari è divenuto grave.

In questo difficile contesto, l'azione di vigilanza della Banca d'Italia ha prevenuto l'insorgere di una crisi profonda e generalizzata del sistema bancario. Quando necessario la Vigilanza ha adottato misure correttive, nei limiti dei poteri previsti dall'ordinamento. Solo nel 2015, con il recepimento della direttiva CRD4, tali poteri sono divenuti più

¹ Si riporta di seguito l'incipit del rapporto finale del Fondo monetario: “*The Italian financial system is coping with a severe and prolonged recession at home and the crisis in Europe. The system has so far managed to overcome these shocks and indeed expand domestic deposits and build additional capital buffers. In contrast to other countries, the latter was accomplished without significant state support*”.

incisivi, consentendo ad esempio la possibilità di rimuovere singoli esponenti aziendali o di disporre il rinnovo degli organi di amministrazione e controllo, poteri questi richiesti da tempo dalla Banca d'Italia e la cui assenza era stata stigmatizzata dal FMI. All'indisponibilità di simili poteri ha supplito a lungo l'azione di *moral suasion*, pur con i limiti di cui essa oggettivamente soffre.

Ben prima dell'avvio del meccanismo di vigilanza unica europea nel novembre del 2014, la Banca d'Italia ha sollecitato gli intermediari a irrobustire il patrimonio e a rendere più trasparenti i bilanci. Le ispezioni sul livello di svalutazione dei crediti deteriorati condotte sulle principali banche nel 2012-13 hanno contribuito all'adozione di politiche di accantonamento più rigorose e al conseguente incremento dei tassi di copertura di questi prestiti. Ciò ha consentito agli intermediari maggiori di rivolgersi credibilmente al mercato dei capitali. Le risorse patrimoniali raccolte, oltre 40 miliardi a partire dal 2008, hanno permesso alle banche di rispettare norme sempre più stringenti, pur in un contesto congiunturale sfavorevole. Alle richieste di rafforzamento patrimoniale si è affiancata un'intensa azione correttiva sui profili di *governance*, sulle metodologie di misurazione e controllo dei rischi, sui sistemi di controllo interni.

L'insieme di queste misure ha consentito al sistema bancario italiano di superare, con limitate eccezioni, il vaglio del *Comprehensive assessment* promosso in ambito europeo. Ma neppure una supervisione continua e incisiva è in grado di prevenire l'insorgere di patologie, soprattutto in un ambiente economico debole.

L'ordinamento italiano ed europeo e il modello di vigilanza prudenziale che si è affermato sotto la spinta del Comitato di Basilea valorizzano l'autonomia imprenditoriale degli intermediari. Gli esponenti aziendali sono chiamati ad assumere la maggior parte delle decisioni senza un previo controllo della Vigilanza; rispondono del loro operato in primo luogo nei confronti dei propri azionisti. L'Autorità di vigilanza non può sistematicamente subentrare nelle scelte di questi ultimi quando essi prendono decisioni imprudenti o poco lungimiranti. Le banche sono imprese. Si confrontano con le forze del mercato; i loro amministratori devono poter assumere decisioni in piena autonomia.

Il successo della supervisione nel preservare la sana e prudente gestione delle banche dipende da molti fattori, non ultimo la piena trasparenza degli amministratori, dei dirigenti e degli azionisti nei confronti della Vigilanza. Per quanto il potere sanzionatorio da parte della Vigilanza sia stato esercitato estesamente e nonostante le numerose segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, la reazione delle banche non è stata sempre tempestiva, né le misure

correttive sono sempre state attuate in modo sufficiente. All'aggravamento della situazione aziendale hanno contribuito condotte imprudenti, talora fraudolente, da parte di alcuni esponenti di vertice.

Obiettivo della Vigilanza è ridurre la probabilità che le crisi accadano e di contenerne le conseguenze. Anomalie e irregolarità emergono o trovano conferma di norma a seguito di approfonditi accertamenti ispettivi. Al manifestarsi delle irregolarità, la Banca d'Italia ha agito con la massima determinazione. In presenza di ipotesi di reato sono state immediatamente informate le competenti Procure. La situazione non è cambiata con l'entrata in funzione della vigilanza unica; le ispezioni sulle banche cosiddette *significant* – comprese quelle che hanno portato alla luce le irregolarità presso le due ex-popolari venete – sono state condotte da ispettori della Banca d'Italia; la programmazione degli accertamenti e gli interventi successivi sono stati assunti con il pieno concorso dell'Autorità di vigilanza nazionale.

L'individuazione dei comportamenti irregolari, degli illeciti, non è agevole, né immediata. Nell'opinione pubblica si è affermato il convincimento che la Vigilanza abbia poteri e capacità di investigazione illimitati. Al contrario, l'individuazione di fattispecie anomale, talvolta abilmente celate, richiede un paziente lavoro di approfondimento e accurate tecniche di indagine, che non possono avvalersi dei poteri riservati all'Autorità giudiziaria (quali, ad esempio, sequestri o perquisizioni).

L'azione di vigilanza ha ciò nonostante affrontato con decisione le situazioni aziendali problematiche, ponendo i presupposti per il riequilibrio delle condizioni economico-patrimoniali. Si tratta di situazioni che non sono, per lo più, all'attenzione dell'opinione pubblica: la legge bancaria prevede che, salvo limitate eccezioni, le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza siano coperti da segreto d'ufficio.

In alcuni casi (Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Carige e, più di recente, Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca), connotati da condizioni economico-patrimoniali e di liquidità deteriorate e da forti irregolarità, il ripristino di minimali condizioni di operatività ha richiesto la radicale sostituzione di amministratori e dirigenti e l'attuazione di cospicui aumenti di capitale, in parte in corso di finalizzazione.

Per approfondimenti su aspetti specifici concernenti l'evoluzione delle condizioni di queste banche e la descrizione dettagliata degli interventi condotti dalla Vigilanza nei loro

confronti rimando a quanto abbiamo pubblicato sul sito della Banca d'Italia². Mi limiterò in questa sede ad alcune osservazioni di sintesi.

Negli anni l'azione di verifica della Banca d'Italia sul Monte dei Paschi di Siena ha riguardato tutte le principali aree della gestione: l'adeguatezza del capitale, la posizione di liquidità, i rischi finanziari, le dinamiche del portafoglio di titoli di Stato italiani, la qualità del credito, l'adeguatezza del management e del sistema dei controlli interni.

Man mano che i controlli a distanza e *in loco* facevano emergere problemi e carenze, la Banca d'Italia poneva in essere interventi di crescente intensità, fino a giungere, nel novembre del 2011, alla convocazione dei vertici della Banca e della Fondazione (al tempo principale azionista), cui veniva richiesta una rapida e netta discontinuità nella gestione, realizzatasi nei mesi successivi con l'avvicendamento del Direttore Generale e della maggior parte dei membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale, nonché con l'ampio ricambio delle linee manageriali della banca.

Come è noto il precedente management aveva ommesso di comunicare alla Vigilanza informazioni indispensabili per consentire la piena comprensione della portata e della reale natura di alcune operazioni, attuate in violazione della normativa vigente. La Banca d'Italia, sanzionava pesantemente i responsabili e portava il caso all'attenzione della magistratura, offrendo tutta la necessaria collaborazione.

Nel complesso, l'azione di vigilanza ha consentito di individuare e porre fine a comportamenti anomali connotati da elevata rischiosità, inducendo la banca a rafforzare i presidi organizzativi e di controllo. La situazione aziendale continua ad essere seguita con attenzione. A esito del processo di revisione e valutazione prudenziale (SREP) relativo al 2015, risultano confermati alcuni profili di debolezza, il principale dei quali è rappresentato dal peso dei crediti deteriorati, effetto anche della strategia creditizia fortemente espansiva perseguita prima dell'emergere della crisi, sui quali la banca sta ora attivamente lavorando. È stato inoltre chiesto di porre in essere soluzioni strutturali, attraverso un processo di integrazione con altri intermediari.

Nel caso di Carige, negli ultimi anni l'azione di vigilanza condotta dalla Banca d'Italia ha guardato alla debole posizione patrimoniale del gruppo, non adeguata ai più elevati standard di Basilea 3 che stavano per essere introdotti, al progressivo scadimento della qualità del portafoglio crediti e alle disfunzioni emerse negli assetti di governo e di controllo.

² <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/index.html>

Le risultanze delle verifiche ispettive condotte nel 2013, nel confermare tali aspetti di debolezza, ponevano in luce ulteriori e più circostanziati elementi, quali la presenza di conflitti di interesse in capo ai vertici del Gruppo, ed evidenziavano la necessità di decise e tempestive azioni di intervento in netta discontinuità con il passato, per consentire il ripristino di un corretto equilibrio dei poteri nel governo aziendale e l'avvio di un percorso di riposizionamento strategico e di rafforzamento patrimoniale. A seguito degli accertamenti, sono state irrogate sanzioni ed è stata informata la competente Procura.

I nuovi vertici aziendali eletti alla fine del 2013, come noto di recente avvicendati, hanno avviato un'azione di ristrutturazione in linea con le richieste della Vigilanza. Nonostante i risultati raggiunti, permangono un elevato livello di crediti deteriorati e, come per altri intermediari, le sfide alla redditività imposte da un contesto macroeconomico ancora non favorevole.

Le vicende delle due Popolari venete sono venute all'attenzione dell'opinione pubblica quando è stata data notizia delle indagini avviate dalla Magistratura, con la quale la Vigilanza collaborava da tempo. Nel dibattito che è seguito la Banca d'Italia è stata più volte chiamata in causa, spesso sulla base di presupposti sbagliati o di malintesi.

Nel caso della Banca popolare di Vicenza, le criticità più significative hanno riguardato il prezzo delle azioni e il finanziamento delle stesse da parte della banca.

Sul primo aspetto, è bene precisare che il codice civile attribuisce la responsabilità di fissare il prezzo delle azioni all'assemblea dei soci, su proposta degli amministratori. Nessun potere diretto sulla determinazione del prezzo è conferito alla Banca d'Italia, che poteva però sindacare la ragionevolezza delle procedure e l'obiettività dei criteri utilizzati per la determinazione del prezzo, cosa che ha fatto. I richiami non potevano che essere di metodo e non di merito, restando ferma la potestà esclusiva degli organi aziendali. L'azione correttiva della banca è stata a lungo modesta; la sostanziale inerzia aziendale è stata conseguentemente sanzionata. Solo nel 2011 la Popolare ha stabilito linee guida per la determinazione del prezzo e si è affidata al parere di un esperto esterno. Di conseguenza, il prezzo è rimasto fermo per alcuni anni per poi essere drasticamente ridotto (come già accaduto per le azioni di altre banche quotate in Borsa), a seguito di accertamenti ispettivi che traevano origine da anomalie emerse sull'operatività in azioni proprie.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, nel 2013 sono stati effettuati diversi interventi di vigilanza per richiamare la banca a uno scrupoloso rispetto dei limiti normativi di carattere

prudenziale previsti prima del 2014 e per porre all'attenzione della banca l'esigenza di non ingenerare nei soci aspettative di sicura e pronta liquidabilità del titolo azionario o di garanzia di un rendimento minimo dell'azione.

Nel corso del 2014 è emerso che la banca acquistava azioni proprie senza aver prima richiesto alla Vigilanza la necessaria autorizzazione. D'intesa con le nuove strutture europee di vigilanza, la Banca d'Italia programmò per l'inizio del 2015 un'ispezione mirata alla verifica dell'operatività in azioni proprie. L'ispezione è stata ancora condotta, nell'ambito della vigilanza unica, da personale della Banca d'Italia. Oltre a far emergere riacquisti di azioni proprie effettuati dalla Vicenza senza la necessaria autorizzazione, essa ha messo in luce un ulteriore problema relativo al finanziamento delle azioni emesse nelle operazioni di ricapitalizzazione: la banca non aveva dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte dei cospicui finanziamenti da essa erogati ai sottoscrittori delle sue azioni, come invece richiesto dalla regolamentazione prudenziale.

Già a seguito delle prime evidenze degli accertamenti ispettivi, la banca veniva sollecitata ad adottare interventi correttivi, tra cui un pressoché integrale ricambio del *management*. Una volta conclusi tali accertamenti, sono stati imposti alla banca la ricostituzione dei margini patrimoniali regolamentari, la predisposizione di un nuovo piano industriale, il rafforzamento delle strutture organizzative e delle funzioni di controllo interno. La banca, in coerenza con il nuovo progetto industriale, ha poi deliberato un piano complessivo di rafforzamento patrimoniale e di modifica radicale della *governance*, che comprende la già realizzata trasformazione in società per azioni, un aumento di capitale da 1,5 miliardi di euro e la quotazione in Borsa.

Nel caso di Veneto Banca, un'ispezione del 2013 accertò la presenza di rilevanti anomalie sul piano tecnico e gestionale, mettendo in luce tra l'altro il fenomeno delle "azioni finanziate" e non dedotte dal patrimonio di vigilanza. Utilizzammo tutti i poteri di cui disponevamo: il divieto di effettuare nuove erogazioni creditizie agli esponenti aziendali; la convocazione del Consiglio di Amministrazione con all'ordine del giorno la complessiva situazione aziendale e le conseguenti decisioni; la lettura nel corso dell'Assemblea dei soci della lettera di intervento della Vigilanza, affinché gli stessi fossero consapevoli della situazione aziendale e dei provvedimenti assunti dalla Banca d'Italia; l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dei responsabili.

Allo stesso tempo, laddove i poteri di cui disponevamo non ci consentivano di agire direttamente, richiedemmo alla banca il ricambio integrale, nell'ambito di una intensa azione

di *moral suasion*, degli organi aziendali e la realizzazione al più presto di un'operazione d'integrazione.

In quella fase la risposta della banca non fu sufficiente; l'auspicata svolta nella governance non fu realizzata appieno e furono reiterati comportamenti non improntati alla sana e prudente gestione, come il finanziamento concesso a sottoscrittori dell'aumento di capitale realizzato nel 2014, appurati nella successiva ispezione condotta nel 2015. Le necessarie decurtazioni dal patrimonio di vigilanza e l'ulteriore rapido deterioramento degli attivi hanno comportato la necessità di porre rimedio alla situazione con l'aumento di capitale da 1 miliardo di euro in corso di realizzazione. L'azione di vigilanza, in piena continuità con il passato ma ora svolta in un quadro di poteri più incisivi consentiti dalla CRD4, ha portato alla sostituzione del vertice dell'esecutivo e di gran parte dell'alta dirigenza e sta seguendo la realizzazione di un più radicale progetto di riforma del governo societario, avviato con la recente trasformazione in società per azioni, che si completerà con la quotazione in Borsa.

Nel caso di altre banche, quando ai ritardi e alle resistenze degli organi di governo si sono associati un forte deterioramento dei profili aziendali, in particolare del rischio di credito, e l'indisponibilità del mercato di fornire supporti di capitale, il commissariamento è risultato inevitabile; è ciò che è successo alle quattro banche poste in risoluzione lo scorso mese di novembre. Prima di soffermarmi in modo più specifico su queste banche vorrei fare cenno ai cambiamenti di contesto intervenuti nei meccanismi di gestione delle crisi bancarie, che hanno condizionato la conduzione di queste situazioni di crisi.

Il cambiamento dei meccanismi di gestione delle crisi bancarie

Fino al 2015 la Banca d'Italia ha affrontato le situazioni di crisi con la finalità di minimizzare l'impatto sulla clientela, sui sistemi di pagamento, sul sistema bancario nel suo complesso. In diversi casi banche molto deboli sono state acquisite da intermediari più solidi. Quando le situazioni aziendali sono risultate compromesse, si è dato corso ad amministrazioni straordinarie e, in casi estremi, a liquidazioni.

L'amministrazione straordinaria può essere disposta solo in presenza delle condizioni previste dalla legge: gravi violazioni di norme, gravi irregolarità gestionali, gravi perdite del patrimonio. Sono ritenute gravi le irregolarità e le violazioni di legge che hanno un impatto ampio e diffuso sulla situazione aziendale (si pensi, ad esempio, a ripetute violazioni della normativa antiriciclaggio, gravi e diffusi conflitti di interesse, opacità degli assetti

proprietari), che devono cessare nel più breve tempo possibile e alle quali la banca difficilmente riesce a porre autonomamente rimedio. Le perdite del patrimonio sono considerate gravi nei casi di mancato rispetto dei coefficienti patrimoniali minimi obbligatori.

L'amministrazione straordinaria non arriva improvvisamente; è di norma preceduta da una intensa interlocuzione con la Vigilanza, da ripetuti tentativi di porre rimedio alla situazione, e da più ispezioni, l'ultima delle quali accerta, normalmente, l'impossibilità di ripristinare condizioni di regolarità operativa o di rispettare i coefficienti patrimoniali. Questo è quanto accaduto per le quattro banche per le quali è stata successivamente avviata la procedura di risoluzione e per gli altri intermediari posti in amministrazione straordinaria.

Con l'amministrazione straordinaria viene disposto lo scioglimento degli organi amministrativi e di controllo della banca, che vengono sostituiti da uno o più commissari e da un consiglio di sorveglianza. I commissari agiscono autonomamente dalla Banca d'Italia, che autorizza solo alcune decisioni di particolare importanza. Le funzioni dell'assemblea sono sospese fino al termine della procedura.

Compito dei commissari è di accertare la reale situazione aziendale, rimuovere le irregolarità ponendo le condizioni affinché non si ripetano, promuovere soluzioni alla crisi nell'interesse dei depositanti. L'azione di accertamento e di rimozione delle irregolarità può durare alcuni mesi. La fase generalmente più complicata e lunga è quella della ricerca delle soluzioni.

Dal 2008 si sono registrati 65 casi di amministrazione straordinaria, risolti per lo più con la restituzione dell'intermediario alla gestione ordinaria; in circa 20 casi l'esito è stato la liquidazione coatta amministrativa. Questi ultimi casi sono aumentati durante la crisi. Tuttavia non si sono registrate implicazioni di rilievo per la clientela, in quanto l'uscita delle banche in crisi dal mercato è stata gestita raccogliendo l'interesse di altri intermediari ad acquisire le banche in crisi, oppure grazie a un intervento di copertura delle perdite da parte del Fondo interbancario di tutela dei depositanti (FITD) o del Fondo di garanzia dei depositanti del credito cooperativo, intervento in ogni caso motivato dall'interesse delle banche partecipanti a evitare esborsi maggiori in caso di liquidazione (principio del minor onere).

La crisi e l'innalzamento dei requisiti prudenziali hanno reso più di recente di fatto difficilmente praticabili operazioni di aggregazione, quali quelle che in passato avevano contribuito ad assorbire senza traumi gli effetti di situazioni aziendali problematiche. Inoltre, il nuovo quadro regolamentare europeo ha cambiato radicalmente le cose. In particolare,

l'intervento del FITD è divenuto oggetto di un orientamento restrittivo da parte della Direzione Concorrenza della Commissione europea. Quest'ultima ora assimila gli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi diversi dal rimborso dei depositanti agli aiuti di Stato, sebbene essi siano finanziati con risorse private e decisi in autonomia dagli organi di gestione del fondo³.

A seguito di una Comunicazione introdotta nell'agosto 2013, tali interventi sono stati condizionati dalla Direzione Concorrenza all'applicazione del cosiddetto *burden sharing*, in base al quale in caso di dissesto di una banca, prima del coinvolgimento di fondi pubblici va attuata una riduzione del valore nominale delle azioni e delle obbligazioni subordinate o la conversione in capitale di queste ultime. Il *burden sharing* va distinto dal *bail-in*, entrato in vigore dal 1° gennaio di quest'anno con l'approvazione della Direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (BRRD) nel novembre 2015; sulla base di tale principio, prima del coinvolgimento del Fondo di risoluzione (o più in generale dei fondi pubblici), si prevede la riduzione del valore nominale non solo delle azioni e delle obbligazioni subordinate, ma anche dei titoli di debito più senior, quali le obbligazioni ordinarie e i depositi di importo superiore ai 100.000 euro. Il *bail-in* prevede il rispetto della gerarchia concorsuale: di conseguenza, esso viene applicato prima alle azioni, poi agli altri titoli di capitale e ai debiti subordinati, quindi ai debiti chirografari, incluse le obbligazioni ordinarie emesse dalla banca in crisi; fino a tutto il 2018 i depositi non protetti delle grandi imprese (*corporate*) concorrono "pari passu".

La crisi delle quattro banche per le quali è stata avviata la procedura di risoluzione

È in questo mutato contesto che va inquadrata la gestione delle crisi delle quattro banche risolte a novembre dello scorso anno. Informazioni di dettaglio sull'evoluzione delle quattro crisi sono reperibili sul sito della Banca d'Italia, a cui faccio rimando⁴. In questa sede

³ La Direzione Concorrenza ha avviato, nel marzo 2015, una istruttoria ai sensi dell'art. 108(2) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nei confronti della Repubblica Italiana per presunta violazione della disciplina sugli aiuti di Stato in relazione ad alcuni interventi di sostegno effettuati dal FITD in favore della Banca Tercas, che aveva consentito di risolvere la crisi della banca senza coinvolgere i risparmiatori. Dopo una lunga interlocuzione del Ministero dell'Economia con gli uffici della Commissione, nel corso della quale anche la Banca d'Italia ha presentato memorie, la Commissione ha deciso, nel dicembre 2015, di concludere l'indagine con una decisione negativa, avverso la quale è stato presentato ricorso alla Corte di Giustizia europea.

⁴ <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/info-soluzione-crisi/index.html>

mi limiterò ad alcune considerazioni volte ad approfondire taluni punti particolarmente dibattuti.

Il gruppo Banca delle Marche si caratterizzava per gli elementi di debolezza riconducibili soprattutto agli assetti di governo e di controllo e alla insoddisfacente qualità del credito, elementi confermati dalle tre verifiche ispettive condotte in rapida successione nel 2010 e nel 2011. Sulla base dei rilievi *in loco* vennero richiesti alla banca incisivi interventi correttivi. L'emersione, nell'ambito di un'ispezione su un altro intermediario, di operazioni anomale a carico del Direttore generale, portò a richiedere alla banca, nel giugno 2012, di accelerare il processo di individuazione del suo sostituto. A quel tempo la Banca d'Italia non disponeva del potere di rimozione degli esponenti aziendali. Un nuovo Direttore generale fu nominato nel settembre dello stesso anno. Anche in considerazione dei ritardi mostrati nel dar corso alle misure correttive richieste dalla Vigilanza, a fine 2012 fu avviata una nuova ispezione per accertare l'adeguatezza degli accantonamenti a fronte del rischio di credito; giudicato largamente insufficiente lo sforzo correttivo della banca, a marzo 2013 l'ispezione venne estesa agli altri profili di rischio e si concluse nel settembre del 2013. In relazione alla gravità delle risultanze ispettive, la banca fu sottoposta dapprima alla gestione provvisoria e dal 15 ottobre 2013 ad amministrazione straordinaria.

L'azione di vigilanza sul gruppo Carife si è concentrata principalmente sulla rischiosità del portafoglio creditizio e sull'adeguatezza patrimoniale. In più occasioni, la Vigilanza intervenne per ribadire l'esigenza di razionalizzare il gruppo nonché di rafforzare le funzioni di controllo; divenne oggetto di stretto monitoraggio anche il profilo di liquidità, le cui tensioni vennero superate solo grazie all'emissione di obbligazioni assistite da garanzia statale. Tenuto conto dei ritardi mostrati dall'intermediario nel porre in essere gli interventi correttivi, a fine 2012 furono avviati accertamenti ispettivi a spettro esteso. In considerazione del quadro di particolare gravità emerso dagli accertamenti (ossia l'impossibilità per il gruppo di recuperare in autonomia e in tempi brevi le necessarie condizioni di equilibrio economico-finanziario), nel maggio del 2013 venne disposto il commissariamento della banca.

Nel 2010 e nel 2012 due ispezioni sul gruppo Cassa di Risparmio di Chieti rivelarono problemi di crescita disordinata, irregolarità, cattiva gestione. La Vigilanza richiese l'incorporazione della controllata nella capogruppo e l'allontanamento dell'Amministratore delegato, che rivestiva anche la carica di Direttore Generale della Chieti. L'azione di vigilanza fu intensificata con inviti ad adottare incisive misure per la soluzione delle problematiche rilevate. I riscontri forniti dagli esponenti della Carichietai confermarono la

scarsa consapevolezza dei problemi. Si decise quindi, nel 2014, di avviare una nuova ispezione che – oltre ad evidenziare il forte peggioramento dell'intero quadro economico-patrimoniale – fece emergere irregolarità e violazioni normative di particolare gravità quali un persistente contesto di opacità informativa nei confronti della Vigilanza, gravi anomalie nella amministrazione, assenza di autonomia di giudizio rispetto alla Fondazione controllante, una gestione non rigorosa dei rapporti con parti correlate. Sulla base di quanto rilevato, il 5 settembre 2014 venne disposto il commissariamento della Cassa.

Alla luce dei ritardi accumulati nel corrispondere alle sollecitazioni della Banca d'Italia, sul finire del 2012 fu avviato un accertamento ispettivo su Banca Etruria, inizialmente mirato sull'adeguatezza degli accantonamenti a fronte dei rischi creditizi ma poi trasformato in una verifica a spettro esteso da marzo 2013. L'analisi ispettiva, conclusa a settembre 2013, accertò l'incapacità degli organi aziendali di risanare la banca, oltre a un forte deterioramento dei crediti. Il patrimonio restava al di sopra dei minimi regolamentari per effetto dell'aumento di capitale di 100 milioni collocato ad agosto 2013. Si richiese pertanto all'Etruria l'adozione di decise misure correttive all'insegna della discontinuità gestionale e, soprattutto, l'integrazione con altro intermediario di adeguato "standing". Il Consiglio di amministrazione della banca, pur rinnovato nella metà dei suoi membri e nelle figure di vertice, non conseguì la richiesta discontinuità e, con motivazioni di difesa del radicamento territoriale e di indipendenza della banca, rifiutò di considerare l'unica offerta di integrazione ufficiale, avanzata autonomamente dalla Banca popolare di Vicenza. La Vigilanza intensificò gli incontri con i vertici aziendali, nel corso dei quali fu richiamata l'attenzione sulle difficoltà del gruppo ad assicurare in prospettiva il rispetto dei coefficienti patrimoniali. In assenza di un'evoluzione favorevole della situazione, a novembre 2014 fu avviata una nuova ispezione che rilevò sia gravi perdite patrimoniali sia gravi irregolarità. Il 10 febbraio 2015 fu disposto il commissariamento.

A seguito degli accertamenti ispettivi svolti nel tempo presso le quattro banche, sono state irrogate agli esponenti aziendali sanzioni pecuniarie per un importo complessivo di oltre 11 milioni di euro. Tutti i rapporti ispettivi di vigilanza sono stati inviati per tempo all'Autorità Giudiziaria.

I commissari nominati presso le quattro banche hanno a lungo ricercato soluzioni di mercato, rivolgendosi a molteplici gruppi bancari e ad altri intermediari. Lo scarso interesse per banche gravate da un ammontare molto elevato di crediti deteriorati e da una dotazione patrimoniale assai bassa ha impedito, tuttavia, che tali soluzioni si realizzassero mediante

fusioni o acquisizioni. Il Fondo interbancario di tutela dei depositi ha a quel punto manifestato la disponibilità a intervenire per concorrere a operazioni di ricapitalizzazione da parte di altri intermediari.

Tuttavia, la posizione assunta dagli uffici della Commissione europea – che, come ho appena ricordato, assimila ora gli interventi del Fondo ad aiuti di Stato – non ha consentito di poterne usufruire; questa assimilazione, infatti, per effetto di regole emanate dalla stessa Commissione, avrebbe reso necessario procedere preliminarmente al *burden sharing*, ossia alla conversione o all’azzeramento delle obbligazioni subordinate, non previsti dal nostro ordinamento fino all’attuazione della Direttiva BRRD, avvenuta solo a metà novembre del 2015.

Va sottolineato che se questo intervento fosse stato ugualmente attuato senza il preventivo via libera della Commissione europea e confidando in un giudizio favorevole della Corte di Giustizia, ciò avrebbe imposto, ai sensi delle norme contabili, l’effettuazione di accantonamenti prudenziali di ammontare pari all’intervento, in relazione al rischio di contenzioso che si sarebbe instaurato, così vanificandone l’effetto; gli intermediari disposti a sottoscrivere aumenti di capitale non sarebbero comunque intervenuti per i fattori di incertezza e di rischio legale. La BCE, quale Autorità competente, non avrebbe autorizzato le operazioni mancando il consenso della Commissione europea.

In base a questa posizione della Commissione – che intrattiene rapporti diretti con il Governo italiano e non con le Autorità di vigilanza – esplicitata più volte nel corso delle interlocuzioni tecniche, ma comunicata formalmente al Governo italiano solo il 19 novembre 2015, la percorribilità di un intervento del FITD volto a evitare la procedura di “risoluzione” ai sensi della BRRD è stata di fatto limitata unicamente a interventi volontari da parte delle banche aderenti al FITD con risorse addizionali a quelle obbligatoriamente versate allo stesso. Tali interventi, tuttavia, non hanno potuto essere organizzati dal sistema bancario nel ristretto tempo disponibile, date le precarie condizioni di liquidità in cui versavano le banche in crisi; inoltre, l’imminente entrata in vigore, dal gennaio del 2016, del cosiddetto *bail-in* avrebbe esteso alle obbligazioni ordinarie e ai depositi non protetti l’azzeramento delle disponibilità della clientela, prima di poter disporre l’intervento del Fondo di risoluzione.

Il degrado della situazione tecnica delle quattro banche era arrivato a uno stadio irreversibile. Non era perciò possibile posticipare oltre l’attivazione delle misure necessarie al superamento della crisi. Pertanto, una volta disponibili le nuove norme introdotte nell’ordinamento nazionale in recepimento della BRRD, si è reso necessario avviare immediatamente il programma di risoluzione.

Nell'ambito di tale programma, sono stati creati quattro nuovi soggetti cui sono stati ceduti i complessi aziendali per assicurare la continuità dei servizi essenziali. Ciò consente alle nuove banche di continuare a esercitare la loro funzione di intermediazione del credito per i territori di riferimento e di preservare il valore di avviamento delle vecchie banche. In un secondo tempo è stata creata una società-veicolo alla quale sono state cedute le sofferenze, con l'obiettivo di massimizzarne il valore di recupero in un'ottica di medio termine.

I costi della risoluzione sono ricaduti in massima parte sul sistema bancario italiano, attraverso il Fondo di risoluzione, nonché sugli azionisti e sui titolari di obbligazioni subordinate. Il sacrificio imposto a questi soggetti è dipeso dalla valutazione degli attivi. L'avvio di un programma di risoluzione richiede, infatti, che un valutatore indipendente fornisca all'Autorità di risoluzione elementi per accertare l'esistenza dei presupposti per l'azione e decidere le misure più opportune da adottare. Quando sussistono motivi di urgenza, si può ricorrere a una valutazione provvisoria cui deve seguire, non appena possibile, la valutazione definitiva indipendente.

Con riferimento alle quattro banche poste in risoluzione, accertati i motivi d'urgenza, la Banca d'Italia ha dovuto tener conto, nell'effettuare la valutazione provvisoria, delle comunicazioni agli uffici del Governo da parte della Commissione europea che, interpretando la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, ha indicato quale "valore economico reale" di cessione delle sofferenze il 25 per cento del valore nominale per la porzione garantita da ipoteca e l'8,4 per cento per quella chirografaria (con una media ponderata del 17,6 per cento). Questi valori di cessione sono stati oggetto di verifica nelle valutazioni definitive rassegnate dagli esperti indipendenti venerdì scorso. Il valore di trasferimento delle sofferenze delle quattro banche è stato determinato in media al 31 per cento per la porzione garantita da ipoteca e al 7,3 per cento per quella chirografaria (con una media ponderata del 22,3 per cento)⁵.

In relazione alla dismissione dei quattro enti ponte, lo scorso gennaio la Banca d'Italia, quale Autorità di risoluzione nazionale, al fine di massimizzarne il prezzo di vendita ha avviato un processo di selezione volto all'individuazione in maniera trasparente e competitiva di potenziali acquirenti, in grado di garantire la continuità operativa ed economica delle quattro banche nonché la rapida realizzazione dell'acquisizione.

⁵ Sono stati altresì rilevati ulteriori "rischi" nei portafogli creditizi che hanno generato altre esigenze di svalutazione degli attivi; il maggior fabbisogno patrimoniale che ne è derivato è stato tale da compensare i risparmi derivanti dalle minori percentuali di svalutazione delle sofferenze rispetto alla valutazione provvisoria.

Sono state raccolte diverse manifestazioni di interesse da parte di banche e fondi di investimento, italiani ed esteri. A breve, sarà avviata la fase successiva della gara, nella quale i potenziali interessati saranno invitati a presentare le proprie offerte vincolanti che potranno avere a oggetto l'acquisto di uno o più banche ponte o di tutte e quattro in blocco.

L'operazione sarà soggetta al vaglio della BCE per quanto concerne l'idoneità degli offerenti ad acquisire partecipazioni rilevanti in intermediari bancari.

Considerazioni sulla BRRD

Ho recentemente sottolineato l'importanza di tornare a riflettere sull'adeguatezza del nuovo quadro normativo sulla gestione delle crisi bancarie. Così come la crisi ha inciso sulla qualità dei crediti bancari, la risposta normativa sulla gestione delle crisi ha creato incertezza sugli investimenti in passività bancarie. Uno strumento concepito per ridurre l'impatto di una crisi non può creare le premesse per renderla più probabile: se così è, deve essere rivisto. Occorre trovare un giusto bilanciamento: l'investitore colpito, infatti, non trova alcun conforto dal fatto di essere stato tutelato come contribuente.

Il nostro approccio negoziale, ripetutamente espresso nelle sedi ufficiali, era diverso: il *bail-in* avrebbe dovuto avere natura contrattuale, non avere effetti retroattivi sui titoli di credito già emessi ed entrare in vigore con adeguata gradualità. In particolare, nel marzo 2013, durante il negoziato sulla BRRD svolto presso il Consiglio dell'Unione, la Banca d'Italia e il Ministero dell'economia e delle finanze presentarono in sede tecnica una proposta (*non-paper*) distribuita a tutte le delegazioni, diretta a illustrare le ragioni della nostra preferenza per un approccio contrattuale (o *targeted*) al *bail-in*, in cui lo strumento sarebbe stato applicato soltanto a titoli di nuova emissione contenenti una espressa clausola contrattuale che prevedesse il potere delle autorità di svalutare o convertire i crediti al ricorrere delle condizioni per l'avvio della risoluzione. Eravamo, e restiamo, convinti che questo approccio consentisse di dotare le autorità di uno strumento di risoluzione credibile, utilizzabile per risolvere la crisi di una banca in modo efficace, senza effetti indesiderati sulla stabilità finanziaria e senza costi per il contribuente.

Nell'orientamento prevalso è assoggettabile invece, nell'immediato, a *bail-in* un ampio insieme di passività, con limitate eccezioni. Tale approccio può essere fonte di rischi per la stabilità finanziaria. Non dovrebbe essere esclusa la possibilità di interventi pubblici temporanei in caso di crisi bancarie di tipo sistemico, quando l'utilizzo del *bail-in* non

consente di raggiungere gli obiettivi della risoluzione ma rischia invece di compromettere la stabilità finanziaria.

Le specificità del settore bancario e le esigenze della stabilità finanziaria dovrebbero inoltre trovare spazio in modo più strutturato negli orientamenti della Commissione in materia di concorrenza e aiuti di Stato. Il già menzionato orientamento che la Commissione ha assunto a partire dal 2013 – nella prospettiva, rivelatasi purtroppo prematura, che le difficoltà delle banche dell'area dell'euro potessero considerarsi ormai superate – limita di molto le capacità dei governi di intervenire a sostegno di banche fondamentalmente sane per porre rimedio a fallimenti del mercato che non hanno un'origine di natura prudenziale. In base alla BRRD, infatti, ogni intervento pubblico che sia qualificato aiuto di Stato e che non rientri tra le poche eccezioni previste dalla direttiva impone automaticamente di avviare la risoluzione. Questo a sua volta determina una sovrapposizione e, di fatto, una prevalenza degli obiettivi delle politiche in materia di concorrenza e aiuti di Stato rispetto all'obiettivo della salvaguardia della stabilità finanziaria; non tiene in adeguato conto che questa, e in particolare la stabilità del sistema bancario, è di importanza vitale per l'economia reale.

La necessità di valutare il grado di flessibilità della BRRD in occasione della revisione della direttiva prevista entro giugno 2018 è stata richiamata dal Fondo Monetario Internazionale che, nel Rapporto annuale sulla stabilità finanziaria globale presentato alcuni giorni fa, ha messo in luce la necessità di applicare con flessibilità e cautela le nuove regole, incluse quelle in tema di aiuti di Stato, nella fase di transizione al nuovo regime, quando gli strumenti di intervento pubblico non sono più utilizzabili ma le banche non hanno ancora predisposto sufficienti cuscinetti di passività in grado di assorbire le perdite senza effetti indesiderati sulla stabilità sistemica.

Anche nel caso di interventi pubblici nella gestione delle crisi bancarie, i valori aziendali vanno conservati, per quanto possibile, consentendo il trasferimento dell'attività ad altri intermediari. La distruzione di valore contrasta con i principi della BRRD, aggrava le perdite a carico dei creditori della banca, amplia il ricorso alle risorse pubbliche. Al fine di assicurare chiarezza e certezza legale agli investitori e favorire lo sviluppo del mercato degli strumenti di raccolta delle banche andrebbe poi uniformata a livello europeo la gerarchia fallimentare.

Infine, va completata la terza gamba dell'Unione bancaria: un sistema di assicurazione dei depositi pienamente mutualizzato a livello europeo. Il tutto sostenuto da un *backstop* pubblico, anch'esso europeo, da utilizzare per prevenire effetti sulla stabilità finanziaria quando le risorse del Fondo di risoluzione e del Fondo di garanzia unici non risultino sufficienti.

Le prospettive

Solo un sistema bancario stabile può assolvere in modo durevole ed efficace l'obiettivo di finanziare a costi contenuti famiglie e imprese. Oggi le regole a presidio della stabilità richiedono più capitale, più liquidità, meno leva; tutto ciò implica minori opportunità di ricavi, una pressante esigenza di contenere i costi, la necessità di un più esteso utilizzo delle nuove tecnologie.

All'indomani della crisi, il sistema bancario italiano si trova a far fronte a tre principali aree di debolezza: l'elevata incidenza dei crediti deteriorati, la bassa redditività, la necessità di adeguare il modello di attività al nuovo contesto tecnologico e di mercato. I tre temi sono strettamente connessi. Le riforme del sistema bancario italiano approvate già a partire dallo scorso anno perseguono l'obiettivo di elevare la qualità del governo societario, rafforzare la capacità di raccogliere capitali sul mercato, facilitare lo smobilizzo dei crediti deteriorati. Esse rappresentano anche l'occasione per stimolare processi di aggregazione che consentano di diversificare i rischi, conseguire sinergie di costi e ricavi, affrontare la questione dei conflitti d'interesse, anche attraverso il miglioramento degli assetti di governance. Sono in linea con le raccomandazioni formulate dal Fondo monetario internazionale.

Sul fronte dei crediti deteriorati potremmo essere a un punto di svolta. La ripresa congiunturale sta infatti gradualmente allentando le pressioni sui bilanci bancari. Le perdite su crediti nel 2015 sono scese al 65 per cento dei redditi operativi delle banche, da circa il 100 per cento del 2014. Nel quarto trimestre dello scorso anno il tasso di deterioramento dei prestiti (pari al 3,3 per cento) è sceso al valore più basso dalla fine del 2008. Nello stesso trimestre il rapporto tra i crediti deteriorati lordi e il complesso dei prestiti si è stabilizzato, intorno al 18 per cento. Il tasso di copertura dei crediti deteriorati (dato dal rapporto tra gli accantonamenti e l'ammontare delle esposizioni deteriorate), progressivamente migliorato nell'ultimo triennio, è oggi pari al 45,4 per cento, in linea con quello medio delle principali banche europee. Va inoltre ricordato che alla fine dello scorso anno, a fronte di 210 miliardi di sofferenze lorde (che al netto delle svalutazioni ammontavano a 87 miliardi), le banche detenevano garanzie reali per circa 85 miliardi e ulteriori garanzie personali per quasi 40 miliardi. Il consolidamento della ripresa economica è condizione indispensabile perché la riduzione dello stock di esposizioni deteriorate prosegua.

Lo smaltimento dei crediti deteriorati va gestito senza minare i risultati conseguiti sul fronte della patrimonializzazione. Soluzioni del tipo delle *bad bank* adottate in numerosi paesi

europei prima dell'adozione delle nuove regole sugli aiuti di Stato non sono risultate praticabili in Italia. L'abbattimento dello stock sarebbe pertanto possibile solo attraverso la cessione di sofferenze sul mercato. In questa prospettiva opererebbe lo schema di garanzie (GACS), definito dal Governo a seguito di un prolungato dialogo con la Commissione europea.

L'autorità di vigilanza incoraggia le banche a ridurre i crediti deteriorati con ogni mezzo, comprese le cessioni sul mercato. Un tale obiettivo va conseguito con gradualità, come è stato più volte ribadito dal Presidente della BCE e dalla Presidente del Consiglio di Vigilanza.

Proprio in questi giorni il settore privato con il progetto "Fondo Atlante" ha avviato un'importante iniziativa che ha la finalità di fornire assicurazione contro i rischi di natura sistemica e facilitare la riduzione di cospicui volumi di crediti in sofferenza. Questo sarebbe perseguito innanzitutto garantendo che condizioni di mercato sfavorevoli non precludano l'accesso al mercato dei capitali da parte delle banche che hanno già definito tali interventi. In secondo luogo, il Fondo potrebbe acquistare strumenti finanziari emessi in relazione a operazioni di cartolarizzazione di sofferenze, consentendo così di ridurre il peso di queste ultime senza gravare in modo eccessivo sui bilanci delle banche.

È previsto che il Fondo acquisisca risorse pari ad almeno 4 miliardi di euro da banche, imprese di assicurazioni, fondazioni, altri investitori istituzionali. Il Fondo sarà gestito da una società di gestione indipendente dagli investitori nel fondo stesso. L'operazione è attualmente al vaglio della BCE. Trattandosi di un'iniziativa autonoma e di natura privata, essa è in linea con le regole europee in materia di aiuti di Stato. Il MEF ha contatti informali con la Commissione europea cui sono state descritte le linee portanti del progetto.

Perché questi importanti progetti abbiano successo è necessario che ad essi si affianchino altri interventi complementari.

In primo luogo, le banche devono migliorare le procedure interne di gestione dei crediti deteriorati. In molti casi, le risorse dedicate a questo fine sono rimaste pressoché immutate rispetto alla fase precedente la crisi, nonostante che l'incidenza dei crediti deteriorati sia triplicata. Le banche devono quindi dedicare nuove risorse (umane e finanziarie) all'ottimizzazione della gestione di questi attivi. La Banca d'Italia si adopera da tempo, oggi nell'ambito della vigilanza europea, per indurre gli intermediari a conseguire progressi significativi su questo fronte. Abbiamo di recente avviato una rilevazione sulle sofferenze che incentiverà le banche a informatizzare i propri archivi in materia, per ottimizzare la gestione dei crediti deteriorati, nella prospettiva sia della cessione sia del recupero.

In secondo luogo, occorrono ancora progressi per rendere più rapide ed efficaci le procedure giudiziali e stragiudiziali per il recupero crediti, che ci vedono particolarmente sfavoriti nel confronto internazionale. In occasione di recenti interventi ho sottolineato come una riduzione di due anni dei tempi di recupero possa ridurre considerevolmente, fino a dimezzarla, l'incidenza delle sofferenze sul complesso dei prestiti.

Lo scorso agosto il Governo ha approvato un pacchetto di riforme che stanno dando un importante impulso all'efficienza del meccanismo di recupero crediti. È tuttavia possibile fare di più. Non c'è vero conflitto tra diritti dei creditori e dei debitori: tempi di recupero in linea con le migliori prassi a livello internazionale si traducono in ultima analisi in condizioni migliori per la clientela bancaria e in un aumento della disponibilità di credito. Va in tale direzione l'annuncio del Governo di ulteriori misure volte a rendere più rapide ed efficaci le procedure di recupero dei crediti deteriorati.

Nel 2015 la redditività delle banche ha registrato segnali di miglioramento: il rendimento del capitale è tornato positivo (il 3 per cento circa per il complesso del sistema). Esso rimane però basso, anche nel confronto internazionale. Il flusso di perdite su crediti, per quanto diminuito rispetto al passato, continua a incidere sul risultato di gestione. Gli sforzi delle banche per accrescere e diversificare le fonti di ricavo e per contenere i costi di struttura devono proseguire e intensificarsi.

Un contributo essenziale deve derivare dalla revisione del modello di attività: quello fondamentalmente basato su una diffusa presenza territoriale, infatti, non appare più sostenibile. Per i servizi tradizionali, standardizzabili, occorre muovere decisamente verso l'intenso sfruttamento della tecnologia (*e-banking*, digitalizzazione); il ruolo dei punti fisici di contatto con la clientela sul territorio deve essere focalizzato sull'offerta di servizi di *corporate finance* alle imprese e di gestione del risparmio alle famiglie.

* * *

Il sistema bancario italiano – un sistema orientato prevalentemente verso l'intermediazione di tipo tradizionale e per il quale l'incidenza dei prestiti sul complesso delle attività era e rimane particolarmente elevata – ha risentito pesantemente di quello che gli economisti chiamano uno “shock esogeno”: la lunga e profonda recessione che ha colpito

l'economia del Paese a seguito della crisi finanziaria globale e, in Europa, della crisi dei debiti sovrani. Crisi che le banche italiane non hanno in alcun modo alimentato, ma di cui hanno subito l'inevitabile impatto.

Nonostante ciò, il sistema nel suo complesso ha retto, senza pesare sulla finanza pubblica, sia all'urto della crisi sia al conseguente inasprimento della regolamentazione e supervisione internazionale sull'attività delle banche (capitale, liquidità, leva, gestione delle crisi): un inasprimento inizialmente pensato come graduale e contenuto, ma successivamente risultato pronunciato e rapido, anche per le pressioni del mercato.

L'elevato livello dei prestiti deteriorati continua a rappresentare il principale fattore di vulnerabilità delle banche italiane. Ma le molteplici misure per farvi fronte – intraprese da tempo dal Governo, dal Parlamento, dalle autorità, dalle stesse banche – cominciano a dare frutto. Occorre proseguire, così che il sistema bancario possa tornare al più presto a sostenere appieno quella ripresa di cui il Paese ha bisogno.

