

Senato della Repubblica – Camera dei Deputati
Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario
Legge 12 luglio 2017, n. 107

Le crisi bancarie e l'azione della Vigilanza

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Palazzo San Macuto
Roma, 19 dicembre 2017

Lo shock della doppia recessione

Desidero cominciare con un'affermazione che ho già fatto altre volte: il forte deterioramento degli attivi delle banche e le crisi degli ultimi anni sono in primo luogo l'inevitabile conseguenza della duplice, profonda recessione che ha colpito l'economia italiana.

Di questo ho estesamente parlato nelle Considerazioni finali del 31 maggio scorso. Ricordo anche qui le cifre: tra il 2007 e il 2013 il PIL è diminuito del 9 per cento; la produzione industriale di quasi un quarto; gli investimenti di poco meno del 30 per cento; quelli in costruzioni, fino al 2015, di quasi il 40. Ancora oggi il prodotto è inferiore del 6 per cento rispetto al livello dell'inizio del 2008; nel resto dell'area dell'euro lo supera del 7 per cento.

È per questo che tra il 2007 e il 2015 l'incidenza delle sofferenze dell'intero sistema bancario sul totale dei prestiti è più che triplicata; vi hanno contribuito i tempi di recupero dei crediti, da noi più lunghi che altrove. Nostri studi, anche quelli effettuati con economisti esterni a volte critici del nostro operato, mostrano che il 90 per cento del flusso di crediti deteriorati registrati in questo periodo è dovuto alla crisi economica. Numerose imprese e famiglie non sono più riuscite a ripagare i finanziamenti ricevuti e ciò si è inevitabilmente ripercosso sulle banche. Queste, pur affrontando perdite ingenti, sono state per lo più in grado di superare la difficoltà, anche grazie a consistenti rafforzamenti patrimoniali realizzati nel pieno della crisi. Alcune hanno invece ceduto, anche per comportamenti incauti e irregolari.

A determinare l'evoluzione del sistema finanziario italiano non è stata una vigilanza disattenta ma la peggiore crisi economica nella storia del nostro paese. La *mala gestio* di alcune banche, comunque, c'è stata e l'abbiamo più volte sottolineato; le gravissime condizioni dell'economia hanno fatto esplodere le situazioni patologiche.

La gestione tanto dei casi di difficoltà quanto degli episodi di crisi è stata portata avanti in un quadro regolamentare che andava mutando drasticamente, sia sul fronte della

vigilanza sia su quello della risoluzione delle crisi bancarie. Numerose scelte tecniche assunte in sede europea sono state condizionate dall'orientamento di paesi che erano intervenuti massicciamente con fondi pubblici per sostenere sistemi bancari duramente colpiti dalla crisi finanziaria globale. In un contesto macroeconomico particolarmente sfavorevole, queste scelte non hanno giovato alla rapidità e all'efficacia della gestione delle crisi bancarie nel nostro paese.

I crediti deteriorati

Nell'opinione di alcuni la Banca d'Italia avrebbe sempre detto che “andava tutto bene” e avrebbe sottovalutato la situazione quando con la seconda recessione, innescata nel 2011 dalla crisi dei debiti sovrani, una nuova ondata di deterioramento della qualità dei crediti si è aggiunta a quella sopportata dalle banche nel triennio precedente. Non è vero.

Nelle mie prime “Considerazioni finali”, quelle del 2012, avvertivo che il sistema creditizio stava subendo i contraccolpi di due forti recessioni in tre anni e che la qualità del credito stava peggiorando. L'anno successivo segnalavo che non andavano sottovalutati i timori degli analisti sulla solidità dei bilanci delle banche italiane. Pur ricordando i risultati positivi in termini di capitalizzazione e copertura delle partite deteriorate, evidenziavo i rischi di una ridotta capacità di generare reddito; richiamavo le fondazioni a esercitare il proprio ruolo di azionisti nel rispetto della forma e dello spirito della legge; indicavo i problemi derivanti dall'applicazione del modello cooperativo a intermediari di grande dimensione; sollecitavo le proposte di riforma già più volte suggerite dalla Banca d'Italia; sottolineavo il rischio che tra le banche italiane potessero emergere situazioni problematiche.

Nel 2014 riferivo di 17 nuovi casi di difficoltà emersi dall'inizio del 2013, spesso associati con debolezze dei sistemi di governo societario e con episodi di *mala gestio*; ricordavo che, dal 2009, 10 intermediari erano stati posti direttamente in liquidazione e 55 in amministrazione straordinaria e che nel corso delle 340 verifiche ispettive condotte nel biennio precedente su banche a cui faceva capo l'80 per cento del totale dei fondi intermediati erano emerse, in 45 casi, irregolarità di possibile rilievo penale, tempestivamente portate a conoscenza dell'autorità giudiziaria. Il seguito è storia recente.

È stata posta legittimamente la questione della mancata creazione di una *bad bank* con supporto pubblico nel 2012, secondo il modello spagnolo. La questione va affrontata

tenendo adeguatamente conto delle profonde differenze nella situazione dei due paesi. Da noi, a differenza che in Spagna, nel 2012 un “intervento di sistema” con un rilevante contributo pubblico non appariva giustificato né possibile.

L’aumento delle sofferenze non era concentrato in uno specifico settore, le situazioni di seria difficoltà riguardavano pochi intermediari e le previsioni economiche erano ben più favorevoli dei risultati poi effettivamente conseguiti. Ricordo altresì che nel 2013 il Fondo monetario internazionale, in esito alla valutazione periodica sul sistema finanziario basata sull’analisi della posizione dei singoli intermediari alla fine del 2012, giudicava il sistema bancario italiano particolarmente “resiliente” (e la nostra azione di vigilanza robusta ed efficace).

Le tensioni ancora intense sui mercati dei titoli sovrani avrebbero inoltre reso particolarmente costoso un eventuale intervento pubblico. Il ricorso a un prestito del Meccanismo europeo di stabilità (come fatto dalla Spagna) avrebbe potuto generare ulteriori pressioni sui rendimenti dei titoli di Stato; qualora fosse stato condizionato all’attuazione di nuove correzioni dei conti pubblici, avrebbe certamente aggravato la recessione. Questa fu la valutazione del Governo italiano.

Il quadro cambiava con il protrarsi nel 2013 e nel 2014 del grave stato di debolezza dell’economia e l’ulteriore aumento delle sofferenze bancarie. Dalla seconda metà del 2012, inoltre, le tensioni sul mercato dei titoli sovrani si erano andate riducendo grazie alle misure di politica monetaria, alla cui definizione abbiamo contribuito in misura importante, a quelle di politica economica nazionale e alle riforme della governance economica europea. Ho chiesto più volte, a quel punto, un intervento da attuarsi anche con un sostegno pubblico. Abbiamo quindi affiancato il Governo in una difficile trattativa con le autorità europee volta alla istituzione di una *bad bank*; l’esito non è stato quello da noi auspicato.

Agli effetti della seconda recessione sulle banche la Vigilanza ha risposto con un’azione decisa e articolata. Il controllo sulla loro liquidità è stato fortemente intensificato già dal 2011; nelle fasi di maggiore tensione è stato condotto su base infragiornaliera. Grazie a una campagna di ispezioni mirate condotte nel 2012-13 e ad appositi incontri con i vertici delle banche, non solo è stato ottenuto un chiaro miglioramento nella rilevazione dei crediti deteriorati, ma soprattutto ne sono stati innalzati i tassi di copertura. Questo è avvenuto nonostante un trattamento fiscale che scoraggiava nettamente le svalutazioni sui crediti, modificato solo alla fine del 2013 e nel 2015 con provvedimenti che hanno rimosso

un forte svantaggio competitivo per le banche italiane. Abbiamo ottenuto, vincendone le resistenze, che molte banche rafforzassero il patrimonio, ricorrendo al mercato per ammontari ingenti anche in un contesto assai difficile. Negli anni della crisi le banche italiane hanno collocato azioni sul mercato per oltre 60 miliardi, che hanno innalzato i coefficienti patrimoniali per circa 4 punti percentuali. È grazie a queste misure, proseguite negli anni successivi nel nuovo contesto della vigilanza unica europea, che gran parte delle banche è riuscita ad affrontare la crisi, superandola.

L'azione della Vigilanza e la gestione delle crisi

Dalla fine del 2014 è in vigore nell'area dell'euro il Meccanismo di vigilanza unico, il primo pilastro dell'Unione bancaria. Da allora la Banca centrale europea vigila direttamente, insieme con la Banca d'Italia e con le altre autorità nazionali, sulle banche italiane cosiddette significative; la vigilanza sulle altre banche è condotta direttamente dalla Banca d'Italia, nell'ambito delle linee guida emanate in sede europea per favorire l'armonizzazione delle prassi di supervisione. È un assetto basato su un'articolata ripartizione dei compiti tra le diverse autorità e che anche per questo è caratterizzato da complessità. A differenza di quanto accadde negli anni novanta con il varo dell'unione monetaria, il cambiamento istituzionale nell'assetto della vigilanza bancaria è avvenuto in tempi assai brevi e in un contesto congiunturale decisamente sfavorevole, soprattutto nel nostro paese. È importante tenere conto di questo fondamentale cambiamento istituzionale quando si analizzano gli eventi che hanno caratterizzato il sistema bancario italiano negli ultimi anni.

Oggi la Banca d'Italia vigila su oltre 1.000 intermediari tra banche "significative", banche "meno significative" e altri intermediari finanziari. Nel solo 2016 abbiamo condotto 200 ispezioni, 140 su banche e 60 su intermediari non bancari. Abbiamo adottato 45 provvedimenti sanzionatori – per un ammontare di circa 10 milioni di euro – indirizzati a 363 persone fisiche e a 9 persone giuridiche. Nel complesso gli interventi di vigilanza (tra provvedimenti amministrativi e attività di natura conoscitiva o correttiva) sono stati circa 10.500 (per ulteriori informazioni rinvio alla Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia). A questo elenco vanno aggiunti i compiti di vigilanza che condividiamo nell'ambito del Meccanismo unico sulle circa cento maggiori banche europee.

In un'economia di mercato la vigilanza può ridurre la probabilità di crisi di singoli intermediari e contenerne gli effetti, ma non può annullarla, soprattutto in fasi congiunturali

particolarmente difficili. In Italia, come nel resto dei paesi sviluppati, le banche sono imprese che competono per rimanere sul mercato. Le imprese gestite male finiscono inevitabilmente per andare in crisi e per chiudere. Nel caso delle banche la questione più delicata è come assicurare che questo processo avvenga senza creare gravi rischi per la stabilità finanziaria e con il minimo impatto sui risparmiatori.

Le conseguenze della doppia recessione sul sistema finanziario sarebbero state ben peggiori senza la nostra attività di supervisione. L'incidenza delle sofferenze nette sui prestiti è rimasta su valori inferiori a quelli registrati alla metà degli anni novanta (4,8 per cento nel 2015, a fronte del 5,9 nel 1996), dopo una crisi economica molto meno grave di quella che abbiamo da poco superato.

Sono numerosi gli intermediari che hanno incontrato difficoltà negli anni della crisi. In molti casi è stato possibile uscirne, anche grazie agli interventi di risanamento richiesti dalla Vigilanza. In queste situazioni abbiamo sempre agito rispettando il riserbo che è imposto dalla legge e che è indispensabile per evitare crisi di fiducia e fughe di depositi, che avrebbero inevitabilmente e irrimediabilmente aggravato le condizioni delle banche interessate. Nei casi più gravi è stato necessario ricorrere al commissariamento. Dal 2007 a oggi sono stati sottoposti ad amministrazione straordinaria 75 intermediari (59 banche e 16 società finanziarie); attualmente sono ancora in corso tre commissariamenti. In più della metà dei casi chiusi le procedure si sono concluse con la restituzione dell'intermediario alla gestione ordinaria. Quando si è dovuto ricorrere alla liquidazione è stato generalmente possibile evitare ripercussioni sia sui depositanti non garantiti sia sui risparmiatori detentori di obbligazioni; questo grazie all'azione dei commissari, a operazioni di cessione, agli interventi di sostegno da parte dei fondi di garanzia.

L'attenzione dell'opinione pubblica e di questa Commissione parlamentare si è comprensibilmente concentrata sulle sette crisi bancarie che hanno richiesto l'intervento finanziario dello Stato o che hanno comportato perdite per i detentori di obbligazioni subordinate (sui quali, nel caso delle famiglie, si è intervenuti e si sta intervenendo per contenere i danni). Si tratta di banche che avevano la loro operatività prevalente in territori duramente colpiti dalla recessione. Tra il 2007 e il 2013 in Veneto il PIL, il valore aggiunto dell'industria in senso stretto e quello delle costruzioni sono diminuiti del 9, dell'11 e del 34 per cento; nelle Marche del 13, del 18 e del 40 per cento; in Toscana del 7, del 18 e del 26 per cento. Ma se non vi fossero state gestioni poco prudenti e spesso caratterizzate da pratiche illegali, perfino queste sette crisi avrebbero potuto essere superate in modo ordinato.

La Banca d'Italia è stata accusata di avere evidenti e gravi responsabilità nella gestione e perfino nella genesi di queste crisi. La Vigilanza non avrebbe operato per rilevare per tempo i problemi che potevano minare la stabilità di alcuni intermediari, non avrebbe agito con tempestività per riparare i danni, avrebbe gestito male le crisi accrescendone i costi per i risparmiatori e per lo Stato, non sarebbe intervenuta con la necessaria imparzialità. Non è così.

La Vigilanza è tenuta al rispetto della legge, che osserva scrupolosamente. Non può intervenire sulla base di ipotesi non supportate da fatti accertati e da evidenze robuste. Se lo facesse, compirebbe atti di arbitrio ingiustificati, perseguibili per legge. L'attività bancaria è complessa, soprattutto, ma non solo, per gli intermediari più grandi. Gli accertamenti necessitano di tempo, di analisi approfondite, di metodologie accurate; nel caso di quelli sulle banche, che durano generalmente da due a quattro mesi, dei nostri gruppi ispettivi fanno mediamente parte sei componenti, esperti negli aspetti oggetto di accertamento; durata degli accertamenti e ampiezza dei gruppi sono più elevate per le ispezioni sulle banche più grandi.

Quando abbiamo rilevato problemi abbiamo utilizzato in modo pieno ed esteso gli strumenti di intervento, in conformità con le disposizioni di legge: la convocazione degli organi di governo aziendale, con all'ordine del giorno l'assunzione di determinate decisioni; l'imposizione di requisiti di capitale più elevati di quelli minimi; l'adozione di misure volte al contenimento dei rischi, incluse le richieste di riduzione di specifiche attività. Da quando, a fine 2015, è stato reso disponibile, abbiamo anche esercitato il potere di rimuovere gli esponenti aziendali al fine di garantire la sana e prudente gestione. Ma la Vigilanza non ha – ovviamente – i poteri dell'autorità giudiziaria: se gli esponenti e gli organi interni di controllo delle banche non collaborano con essa, se non rispondono alle sue richieste di intervento, se al fine di aggirare le regole pongono in essere operazioni che possono compromettere in breve tempo la stabilità dell'intermediario, allora il compito della Vigilanza diviene più arduo.

La Banca d'Italia segnala sempre tempestivamente ogni sospetto di reato all'autorità giudiziaria. Ma l'avvio di indagini e l'apertura di procedimenti penali in seguito alle segnalazioni della Vigilanza, anche quando portano al rinvio a giudizio di esponenti o ex esponenti delle banche, hanno tempi tecnici che possono essere incompatibili con quelli di un'azione volta a impedire una crisi. Servono a far rispettare la legge, fungono da deterrente per possibili malversazioni e crisi future, ma non risolvono quelle in corso.

Dal 2007 abbiamo inviato alla magistratura oltre 1.400 segnalazioni e abbiamo risposto a più di 5.000 richieste pervenute da Procure e da altri organi investigativi. Nello stesso periodo dipendenti della Banca d'Italia hanno prestato, su richiesta della magistratura, circa 550 tra consulenze e perizie. Particolarmente proficuo è divenuto il dialogo dell'Unità di informazione finanziaria, che dal 2008 opera presso la Banca d'Italia in una posizione di piena autonomia e indipendenza, con gli organismi investigativi e con l'autorità giudiziaria. Nel 2016 più di 7.000 segnalazioni analizzate e trasmesse dall'Unità sono confluite in procedimenti penali.

Alcune nostre comunicazioni con la Consob sono state giudicate “criptiche”; ne sono state evidenziate difformità rispetto agli interventi rivolti direttamente agli intermediari. Si è trattato in realtà soprattutto di differenze redazionali, funzionali a mettere in evidenza i differenti aspetti di interesse per la Consob e per i soggetti destinatari delle raccomandazioni. Tali comunicazioni sono redatte secondo prassi e modalità stabilite d'accordo con la stessa Consob; esse sono effettuate – così come prescrive la legge – per affiancare e non per sostituirsi alle indagini effettuabili dalla Commissione, dotata di poteri per alcuni versi più penetranti dei nostri. Le modalità seguite mirano a evitare comportamenti meramente burocratici che finirebbero per ostacolare, anziché favorire, un'efficace azione di vigilanza; esse sono state peraltro riviste e rese più funzionali nel 2012 con l'approvazione del cosiddetto “protocollo Infobond”.

La Consob viene regolarmente informata del momento in cui inizia e termina ogni ispezione effettuata dalla Banca d'Italia su un intermediario da essa vigilato. La legge prevede che la Banca d'Italia non possa opporre il segreto di ufficio alle richieste della Consob. Alti dirigenti delle due autorità svolgono numerosi incontri periodici.

In questi anni la collaborazione tra la Banca d'Italia e la Consob è stata leale e costante, a livello sia tecnico sia di vertice. Anche grazie a questa collaborazione è stato possibile gestire e superare casi di crisi, insieme con il Governo. Con questo stesso spirito, riconosciamo che, nonostante i passi avanti conseguiti con il protocollo del 2012 e con la collaborazione a livello tecnico, altro può essere ancora fatto per migliorare la comunicazione. Sono già in corso i lavori per il riesame dei protocolli che governano la condivisione di informazioni tra le due autorità, al fine di renderli più efficaci.

Nel corso dei lavori della Commissione ha ricevuto molta attenzione il fenomeno delle cosiddette “porte girevoli”. Si è adombrato il sospetto che la presenza di ex dipendenti della Banca d'Italia tra il personale delle banche abbia influito negativamente sull'accuratezza del lavoro della Vigilanza. Voglio ricordare che i nostri ispettori

svolgono la propria attività nella veste di pubblici ufficiali e che in oltre 120 anni di storia della Banca d'Italia non ci risulta vi sia mai stato un ispettore che nell'esercizio della propria funzione si sia reso colpevole di omessa vigilanza, o sia stato condannato per corruzione o concussione. L'onestà e l'integrità del personale della Banca d'Italia non sono mai venute meno.

Dal 2010 abbiamo adottato un codice etico in base al quale nel primo anno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro il dipendente deve evitare situazioni di conflitto di interesse che possano derivare da una nuova attività privata o professionale. Dal 2015, inoltre, per i componenti degli organi di vertice e per i dirigenti della Banca d'Italia cui sono attribuiti compiti di vigilanza o supervisione la legge vieta di intrattenere, nei due anni successivi alla cessazione dal servizio, rapporti di collaborazione, consulenza o impiego con i soggetti regolati o vigilati.

Quanto alla correttezza dell'attività ispettiva, specifici meccanismi sono rivolti a presidiarla. Gli accertamenti da svolgere vengono individuati nell'ambito di un processo di pianificazione annuale che vede coinvolte più strutture di vigilanza e, con l'avvio del Meccanismo di vigilanza unico, anche la BCE. Le ispezioni da condurre sono definite sulla base dei livelli di rischio, problematicità e rilevanza degli intermediari; si tiene anche conto di criteri temporali, in modo da consentire che, di norma, l'intermediario sia sottoposto a verifiche ispettive periodiche.

Gli accertamenti, come ho ricordato, non sono condotti da un singolo ispettore, ma da un gruppo. Sono in vigore rigidi principi di rotazione, volti a prevenire potenziali fenomeni di "cattura" da parte dei soggetti vigilati. I rapporti redatti al termine degli accertamenti sono ampiamente discussi con gli analisti responsabili della vigilanza a distanza; sono sottoposti a ulteriori verifiche e revisioni da parte di altri ispettori, con l'assistenza degli avvocati della Consulenza legale; vengono consegnati agli intermediari ispezionati nel rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Il processo che, a partire dai rilievi degli ispettori, conduce a eventuali interventi o a sanzioni amministrative nei confronti degli intermediari e degli esponenti aziendali è anch'esso soggetto a una serie di controlli interni, volti ad assicurare la robustezza delle contestazioni rilevate e il contraddittorio con i soggetti vigilati. Le decisioni finali sono assunte collegialmente dal direttorio della Banca d'Italia.

Aggiungo in modo chiaro che la Banca d'Italia non ha mai fatto pressioni su nessuno per favorire la Banca Popolare di Vicenza o sollecitarne un intervento. Mai. Ho ricordato più volte che le banche sono imprese e come tali vengono trattate dalla Vigilanza, nel pieno

rispetto della loro autonomia di gestione, della quale hanno sempre la più completa responsabilità. La Vigilanza interviene per indicare alle banche le misure necessarie per una conduzione sana e prudente, ma non può stabilire le modalità operative con cui gli specifici interventi devono essere adottati. Per questo noi segnaliamo la necessità di una aggregazione; sta alle banche individuare la controparte con cui effettuarla.

Per quanto riguarda i costi delle crisi bancarie, vorrei ricordare che nel nuovo quadro regolamentare europeo essi devono ricadere in primo luogo su azionisti e creditori delle banche (con l'eccezione, ovviamente, dei depositanti protetti dai sistemi di garanzia). L'intervento pubblico, di natura straordinaria e temporaneo, può contribuire a contenere i costi per la collettività, in particolare quando vi siano rischi per la stabilità finanziaria o per l'economia nel suo complesso connessi, ad esempio, con un fallimento del mercato.

In più occasioni avevamo messo in luce i potenziali rischi del nuovo approccio europeo alla gestione delle crisi, introdotto dapprima con la comunicazione della Commissione europea di metà 2013 in materia di aiuti di Stato nel settore bancario (che prevedeva il coinvolgimento dei soli creditori subordinati, il cosiddetto *burden sharing*) e poi con la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) approvata l'anno successivo (che estendeva il coinvolgimento al complesso dei creditori non protetti, il cosiddetto *bail-in*) e recepita in Italia nel novembre del 2015. Avevamo sottolineato, prima dell'approvazione di tali provvedimenti, i problemi connessi con l'assenza di un periodo di transizione e con l'applicazione retroattiva delle norme.

Nel documento presentato in sede tecnica dalla delegazione italiana nel marzo 2013 durante il negoziato sulla BRRD condotto dal Governo presso il Consiglio dell'Unione, la Banca d'Italia e il Ministero dell'Economia e delle Finanze avevano sostenuto un approccio contrattuale al *bail-in*, limitato ai soli titoli di nuova emissione corredati di una esplicita clausola che prevedesse il potere delle autorità di svalutare o convertire i crediti all'avvio della risoluzione.

Ma in Europa hanno prevalso le ragioni dei molti paesi che in precedenza erano intervenuti massicciamente con risorse statali a sostegno delle banche, suscitando veementi proteste da parte dell'opinione pubblica. Ciononostante, alcune importanti modifiche alle proposte originarie (ad esempio l'introduzione dello strumento della ricapitalizzazione precauzionale poi utilizzato per la Banca Monte dei Paschi di Siena) sono state introdotte in seguito a proposte avanzate dalla delegazione italiana.

È indubbio che le crisi delle banche italiane abbiano comportato costi per i contribuenti e per i risparmiatori. Le misure adottate li hanno contenuti, compatibilmente con il nuovo quadro normativo. La soluzione adottata per le “quattro banche”, ad esempio, ha evitato la liquidazione e perdite più elevate che avrebbero interessato tutti i loro creditori, con l’eccezione dei titolari di depositi inferiori a 100.000 euro; per le famiglie detentrici di obbligazioni subordinate sono stati previsti appositi meccanismi di ristoro, adottati in seguito anche nel caso della liquidazione delle due banche venete. Per la Banca Monte dei Paschi di Siena è stato possibile attivare un intervento – la sostituzione delle azioni “convertite” con obbligazioni senior della banca – volto a minimizzare l’impatto sulla clientela al dettaglio.

Nel complesso queste crisi hanno richiesto allo Stato italiano interventi che hanno comportato un costo di gran lunga inferiore rispetto a quello sostenuto da altri paesi europei. Alla fine dello scorso anno, in base ai dati diffusi dall’Eurostat, l’impatto sul debito pubblico delle misure di sostegno ai settori finanziari nazionali ammontava a 227 miliardi in Germania (il 7,2 per cento del PIL tedesco), a 101 nel Regno Unito (4,3 per cento), a 58 in Irlanda (22 per cento), a 52 in Spagna (4,6 per cento), a 33 in Austria (9,5 per cento), a 23 nei Paesi Bassi (3,2 per cento); la media per l’area dell’euro era pari al 4,5 per cento del prodotto. In Italia l’impatto è attualmente stimato in circa 13 miliardi, lo 0,8 per cento del PIL: il costo degli interventi pubblici di sostegno al settore finanziario italiano – a fronte dei quali vi sarà un recupero almeno parziale – è dunque assai contenuto nel confronto internazionale, nonostante che da noi la caduta dell’economia reale sia stata ben più grave che in altri paesi.

Per quanto riguarda i costi per gli azionisti, è bene tenere presente che questi non sono stati circoscritti agli intermediari in crisi e sono stati assai pesanti in tutto il mondo. Rispetto ai massimi del 2007, il calo degli indici azionari del settore bancario ha toccato il 90 per cento nella media dei principali paesi avanzati. Valutate in rapporto al PIL, in Italia le perdite subite dagli azionisti delle banche sono state minori che nel Regno Unito, in Irlanda e in Spagna; in Germania sono state più basse anche perché le banche quotate sono poche. Sono stati colpiti dalla crisi gli azionisti di tutte le banche, e altrove ancora più che da noi.

Lezioni e prospettive per la vigilanza e la soluzione delle crisi bancarie

Dalle difficoltà incontrate dal sistema bancario italiano negli scorsi anni, dalla genesi, dalla gestione e dall’esito delle crisi di alcuni intermediari vanno tratti molti insegnamenti; in alcuni casi si tratta di conferme; in altri di lezioni “nuove”.

Abbiamo avuto conferma del ruolo chiave delle carenze degli assetti di governo societario nel determinare le crisi, incluse quelle delle sette banche a cui particolare attenzione è stata rivolta in questa sede. Importanti interventi sulla governance bancaria – come quelli delle banche partecipate da fondazioni, delle popolari e del credito cooperativo – da noi a lungo auspicati hanno incontrato resistenze, non solo nell'industria bancaria. Il ritardo nella loro attuazione ha fatto sì che le banche affrontassero la recessione in posizione di debolezza. I Governi che li hanno infine varati negli anni più recenti hanno compiuto un passo fondamentale per il rafforzamento del sistema bancario italiano.

Proseguire su questa strada è necessario; consentirà di accrescere ulteriormente la capacità delle banche italiane di competere efficacemente in Europa e di accedere quando necessario al mercato dei capitali, anche se il percorso rimane accidentato. Va rapidamente portato a termine l'adeguamento dei requisiti di idoneità degli esponenti delle banche, secondo quanto richiesto da direttive europee e da prassi di vigilanza ormai ampiamente condivise all'interno del mercato unico.

Abbiamo toccato con mano l'importanza di procedure di recupero dei crediti efficaci e rapide. Ho in più occasioni sottolineato che se da noi i tempi di recupero fossero stati allineati a quelli osservati in media negli altri principali paesi l'incidenza delle sofferenze sarebbe stata pari alla metà di quella che abbiamo effettivamente osservato. Gli interventi legislativi degli anni scorsi – dal trattamento fiscale delle svalutazioni sui prestiti, alle procedure di insolvenza, alle attività per imposte anticipate – muovono nella giusta direzione, ma affinché possano incidere significativamente sui tempi di recupero vanno rafforzati. Come ho ricordato lo scorso maggio, sarebbe particolarmente utile accrescere il grado di specializzazione nella trattazione della materia concorsuale, prevedendo l'accentramento dei procedimenti più complessi anche attraverso la revisione della competenza territoriale dei tribunali.

D'altro canto hanno pesato diffuse carenze nella gestione degli attivi deteriorati da parte delle banche. Abbiamo ripetutamente raccomandato agli intermediari di accrescere la disponibilità di informazioni adeguate e tempestive sulle esposizioni deteriorate, sulle garanzie a esse sottostanti, sulla condizione dei debitori; si tratta di informazioni essenziali per rendere più efficace e meno onerosa la gestione di tali attivi e più agevole una loro cessione. La nuova segnalazione sulle sofferenze introdotta nel 2015 dalla Banca d'Italia sta fornendo un importante contributo al miglioramento della gestione dei crediti deteriorati. Il mio rimpianto è quello di non avere anticipato l'avvio di questa iniziativa.

Abbiamo sperimentato sul campo che nella soluzione delle crisi bancarie non è più possibile proteggere integralmente gli investitori. Le nuove norme europee hanno creato una forte discontinuità, mirando a salvaguardare in primo luogo il contribuente, anche a scapito del risparmiatore. Il vecchio ordinamento italiano prevedeva una fase intermedia tra quella della vigilanza ordinaria e quella di soluzione delle eventuali crisi che era dedicata all'attuazione di interventi volti a evitare l'uscita traumatica della banca dal mercato. Oggi questa fase intermedia è di fatto eliminata: nel quadro previsto dalla BRRD l'accertamento da parte della Vigilanza o dell'Autorità di risoluzione di una situazione di “dissesto o rischio di dissesto” (*failing or likely to fail*) determina direttamente l'avvio di una procedura di risoluzione o, in mancanza di un interesse pubblico, della liquidazione dell'intermediario.

Abbiamo anche visto in concreto come – in assenza di una riserva di passività in grado di assorbire le perdite in caso di crisi (MREL) – questo assetto possa comportare rischi per la stabilità finanziaria, specie in considerazione del fatto che le regole, la loro interpretazione, le procedure stesse sono divenute più complesse; il novero delle autorità coinvolte a livello europeo è fortemente cresciuto; le loro responsabilità non sono chiaramente attribuite e gli obiettivi loro assegnati non sono sempre allineati; manca un'efficace azione di coordinamento.

Anche per questo le soluzioni delle crisi adottate in Italia negli ultimi anni, tutte nel pieno rispetto della normativa e delle procedure europee, sono state molto diverse tra loro. Per ciascun caso si è cercata la soluzione che meglio tutelasse il complesso degli interessi coinvolti. Per le quattro banche per le quali alla fine del 2015 si è fatto ricorso al fondo nazionale di risoluzione è stato attivato il *burden sharing*; si sono determinate perdite per azionisti e obbligazionisti subordinati, ma, intervenendo prima che entrasse pienamente in vigore la BRRD, si sono evitati il *bail-in*, che avrebbe comportato perdite anche per gli altri creditori delle banche ad eccezione dei depositanti protetti dai sistemi di garanzia, o la liquidazione atomistica. Per la Banca Monte dei Paschi di Siena è stato possibile utilizzare lo strumento della ricapitalizzazione precauzionale, tutelando per quanto possibile gli investitori. Per le banche venete, invece, le due modalità di intervento appena ricordate non sono state giudicate percorribili dalle autorità europee; si è proceduto, quindi, a una liquidazione secondo regole nazionali, con un sostegno pubblico consentito dalla Commissione europea al fine di rendere ordinata l'uscita delle due banche dal mercato. I dettagli di queste operazioni sono stati ampiamente descritti dal Capo della Vigilanza nel corso delle sue audizioni.

C'è stato, tuttavia, un fattore comune che ha caratterizzato la gestione delle crisi di questi intermediari: i tempi lunghi – troppo lunghi – che sono stati impiegati per definire e attuare la soluzione prescelta. È necessario, doveroso, approfondire le cause dei ritardi e operare per rendere rapide le procedure di gestione. Va rivisto, anche a livello europeo, il quadro normativo per gestire al meglio la fase di piena transizione al nuovo assetto regolamentare e rendere sostenibili gli impatti connessi con l'uscita degli intermediari dal mercato. Va riconsiderata, ad esempio, la possibilità per i fondi di garanzia dei depositi di intervenire in situazioni di crisi senza necessariamente determinare l'attivazione della procedura di risoluzione. Inoltre, le autorità nazionali dovrebbero mantenere la possibilità di utilizzare il sostegno pubblico alla liquidazione ordinaria quando vi siano rischi per la stabilità finanziaria o per il funzionamento dell'economia.

L'esperienza di questi anni mostra i costi dei ritardi nell'adeguamento dell'attività delle banche alle sfide tecnologiche e all'evoluzione dei mercati. Bisogna proseguire nella razionalizzazione della rete degli sportelli, in molti casi divenuta fonte di spesa anziché di profitto, nella revisione delle strutture di governance, nella riduzione dei costi.

La diffusione di canali di finanziamento alternativi al credito bancario, basati sull'accesso diretto delle imprese al mercato, rappresenta, oltre che una sfida, un'opportunità che va colta, nel pieno rispetto della correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti. La digitalizzazione consente di ampliare la gamma di servizi, ma comporta rischi operativi, quali la vulnerabilità ad attacchi esterni, che vanno presidiati. Le banche italiane saranno tra le prime a fornire alla clientela servizi di pagamento in tempo reale. La Banca d'Italia è impegnata a favorire lo sviluppo di un sistema dei pagamenti istantanei a livello europeo efficiente e sicuro. Alla luce di tutto questo altri interventi potranno essere considerati riguardo all'organizzazione dei nostri servizi di Vigilanza, dopo quelli effettuati negli ultimi anni in connessione con l'avvio dell'Unione bancaria.

Il risparmio degli italiani è cambiato profondamente: non ci si limita più a detenere un deposito bancario e a investire in titoli di Stato; le famiglie si trovano davanti a un'offerta di prodotti finanziari varia e articolata. Esse devono essere messe in grado di compiere scelte informate. Competenze finanziarie di base sono essenziali per difendersi dai rischi di comportamenti scorretti o fraudolenti e per effettuare scelte coerenti con i propri bisogni e le proprie condizioni economiche. I livelli di conoscenza e competenza finanziaria degli adulti italiani sono oggi tra i più bassi dei paesi dell'OCSE. La

situazione è però migliore tra i giovani: l'ultima indagine OCSE-PISA, relativa al 2015, indica che le conoscenze finanziarie dei quindicenni italiani sono in linea con la media europea e in netto progresso rispetto all'indagine precedente. Sono segnali incoraggianti, rappresentano il risultato di iniziative formative, incluse quelle cui contribuisce la Banca d'Italia che nell'anno scolastico 2016-17 hanno raggiunto oltre 100.000 studenti.

* * *

Tra le banche italiane vi sono ancora debolezze e casi di difficoltà, lascito degli anni di pesante recessione: le stiamo affrontando con il Governo, con le altre autorità nazionali ed europee, con gli amministratori degli intermediari interessati, con altre banche e con investitori. Per risolverle c'è innanzitutto bisogno di stabilità e di fiducia, evitando interventi generalizzati e prociclici. Il contesto macroeconomico è ora migliore; le difficoltà possono essere definitivamente superate.

Sebbene restino ancora molto elevati nel confronto storico e in quello internazionale, i crediti deteriorati delle banche italiane sono in rapido calo da circa due anni. Tenendo conto anche delle operazioni di cessione già programmate, rispetto ai massimi di 360 e 210 miliardi del 2015 il totale delle partite deteriorate e le sole sofferenze, al lordo delle rettifiche di valore, scendono rispettivamente a 280 e 160 miliardi (il 14,3 e l'8,3 per cento dei prestiti totali). Al netto delle rettifiche le partite deteriorate diminuiscono da 200 a 140 miliardi (il 7,8 per cento dei prestiti totali), le sofferenze da 86 a 60 (il 3,5 per cento).

Stiamo spingendo le banche ad aumentare la redditività, comprimendo i costi operativi e sfruttando le possibilità offerte dalla tecnologia. Le sfide poste dal contesto post-crisi, inclusa la necessità di far fronte alle complesse riforme regolamentari, sono impegnative. Ma il miglioramento del quadro macroeconomico presenta anche per le banche un'opportunità per agire con determinazione e incisività.

Nello svolgimento della nostra azione regolamentare e di vigilanza, nell'analisi degli andamenti dell'economia internazionale e italiana, nella definizione e nell'attuazione della politica monetaria, nella gestione e nella sorveglianza del sistema dei pagamenti nazionale e dell'area dell'euro, nella produzione e circolazione della moneta, nell'attività di tesoreria dello Stato abbiamo agito con il massimo impegno e

nell'esclusivo interesse del Paese. Abbiamo affrontato molte difficoltà, riuscendo a superarne tante nei limiti delle nostre competenze e del nostro mandato. Le perdite sopportate dai risparmiatori nei casi in cui non è stato possibile risolvere altrimenti le crisi sono state diffuse e dolorose. È questa una spinta a cercare di migliorare la nostra azione in ogni modo possibile.

