

Associazione Bancaria Italiana
Assemblea Ordinaria

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

Roma, 15 luglio 2010

L'appuntamento di oggi segna, nella vita dell'Associazione Bancaria Italiana, il passaggio di testimone alla Presidenza.

A Corrado Faissola vorrei rivolgere il mio personale apprezzamento, e quello di tutta la Banca d'Italia, per la competenza, l'equilibrio, il tratto con cui ha saputo condurre l'ABI in uno dei frangenti più difficili nella storia delle economie e dei sistemi finanziari.

A Giuseppe Mussari auguro buon lavoro. Egli accompagnerà il nostro sistema bancario in una fase gravida di insidie, ma anche di opportunità per una finanza che sappia interpretare e servire i bisogni reali delle famiglie e delle imprese.

Lo stato delle economie

La ripresa dell'economia mondiale è diseguale, dalla tenuta incerta, ma prosegue. Il Fondo monetario internazionale stima una crescita del prodotto globale intorno al 4,5 per cento quest'anno e il prossimo: l'8-10 per cento in alcuni grandi paesi emergenti, l'1 o poco più nell'area dell'euro. Qui la ripresa, trainata dalla crescita del commercio internazionale, rimane esposta a rischi: la perdurante debolezza della domanda interna nei nostri paesi; turbolenze nei mercati finanziari che, ancora fragili, reagiscono in maniera eccessiva all'acuita percezione dei rischi sovrani; possibili tensioni inflazionistiche nei paesi emergenti, che indurrebbero a politiche più restrittive.

L'economia italiana beneficia della ritrovata vivacità degli scambi internazionali. Il Bollettino economico della Banca d'Italia, che viene diffuso oggi, presenta uno scenario per il biennio 2010-2011 in cui il volume delle esportazioni cresce del 9 per cento quest'anno e del 5 il prossimo. Consumi e investimenti restano deboli, perché i redditi reali ristagnano, le prospettive di occupazione sono incerte.

Le strettoie della politica economica

In tutti i paesi le politiche economiche sono più che mai intrecciate e interdipendenti nelle loro conseguenze. Un'accelerazione del rientro dagli squilibri nei conti pubblici è indispensabile; l'effetto sulla ripresa sarà positivo se il risanamento contribuirà a ridurre gli spread sui titoli sovrani,

che spesso costituiscono il *benchmark* per la determinazione del costo del credito da parte delle banche. Ma se la nube di incertezza che permane nei bilanci bancari non verrà rimossa, le difficoltà di provvista continueranno.

La politica monetaria nell'area dell'euro rimane fortemente espansiva.

Il Consiglio direttivo della BCE ha continuato a garantire il pieno soddisfacimento della domanda di liquidità. Le aspettative di inflazione, a differenza che in altri paesi, rimangono saldamente ancorate. È un fatto, questo, da non dimenticare: è stata la credibilità accumulata dalla BCE nel corso degli anni a consentire alla politica monetaria di usare margini di flessibilità nel contrastare la crisi.

Gli acquisti di titoli pubblici di paesi dell'area oggetto di tensioni finanziarie (*Securities Markets Programme*) hanno fornito liquidità a mercati in crisi; hanno evitato il collasso del sistema finanziario europeo, preservando il funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria. Rimane fermo l'impegno a sterilizzare la liquidità così creata.

Verificata la tenuta della ripresa economica, occorrerà riprendere l'uscita graduale dalle misure monetarie non convenzionali. Sia pure con la pausa delle scorse settimane, a seguito delle nuove forti tensioni che hanno avuto origine sul mercato dei titoli pubblici greci, questo processo è stato già avviato, dalla fine del 2009.

Nel 2010 non sono state riproposte operazioni di rifinanziamento a dodici mesi. Lo scorso 1° luglio è venuta a scadenza quella che un anno fa aveva dato luogo all'immissione di un ammontare di liquidità senza precedenti, pari a oltre 400 miliardi di euro. Nelle aste effettuate nelle ultime due settimane la domanda da parte delle banche è stata di gran lunga inferiore all'ammontare in scadenza, determinando una forte riduzione della liquidità in eccesso. Poiché alcuni intermediari hanno ancora difficoltà di accesso ai finanziamenti di mercato, ciò si è tradotto in un moderato rialzo dei tassi di interesse sul mercato monetario, dell'ordine di 10 punti base; la direzione della politica monetaria non deve essere alterata a causa delle condizioni di questi intermediari marginali. I loro problemi vanno affrontati dalle autorità nazionali con strumenti idonei.

In Italia è stata varata alla fine di maggio una manovra triennale di correzione del bilancio pubblico, in anticipo rispetto alle scadenze usuali date le tensioni sui mercati finanziari connesse

con la crisi greca; essa mira a ridurre l'indebitamento netto di 12 miliardi nel 2011, di 25 nel 2012 e nel 2013. Per due terzi l'aggiustamento riguarda la spesa, soprattutto quella corrente; dal lato delle entrate, le misure si concentrano sul contrasto all'evasione fiscale.

Nonostante i costi in termini di crescita dell'economia che la manovra implica nel breve periodo, era inevitabile agire al più presto: lo scenario tendenziale non era sostenibile. Scontiamo la lentezza con cui l'incidenza del debito pubblico sul PIL è stata ridotta nel decennio successivo all'avvio dell'Unione monetaria.

Se la correzione possa effettivamente consentire di raggiungere gli obiettivi di indebitamento netto potrà essere valutato solo nei prossimi mesi, anche tenendo conto del quadro macroeconomico e delle sue retroazioni sul bilancio. La stima degli effetti del contrasto all'evasione presenta incertezze, in entrambe le direzioni. Per contenere la dinamica della spesa è necessaria una decisa correzione di rotta rispetto alle tendenze dell'ultimo decennio. I limiti posti alle risorse delle amministrazioni, centrali e locali, richiedono, affinché non siano tagliati i servizi alla cittadinanza, modifiche sostanziali alla loro organizzazione e articolazione territoriale. I debiti commerciali e quelli delle aziende di servizi pubblici controllate dalle amministrazioni non devono essere strumento di aggiramento dei vincoli di bilancio.

Il riordino dei conti pubblici e la crescita sono, insieme, condizioni essenziali per la stabilità finanziaria; questa è a sua volta il pilastro su cui poggia una crescita durevole. All'obiettivo della crescita va orientata la necessaria ricomposizione dell'intero bilancio pubblico. Muovono in questa direzione le riforme già avviate nella pubblica amministrazione e quelle che innalzeranno l'età di pensionamento. Il contenimento dell'evasione fiscale può essere una importante leva di sviluppo se correlato alla riduzione delle aliquote gravanti sui contribuenti onesti.

Con la ripresa tendono nuovamente ad ampliarsi gli squilibri globali e i rischi che da essi derivano per una crescita sostenibile dell'economia mondiale. Il Fondo monetario internazionale è pienamente impegnato a garantire la stabilità macroeconomica, ma questi squilibri, che durano da oltre un decennio, permarranno a lungo e dovranno essere finanziati: impresa immane per dimensione e per durata, possibile, senza tempeste minacciose per la crescita, solo con mercati dei capitali ben più robusti, più trasparenti e più regolati che in passato.

La riforma delle regole della finanza

Al recente Summit del G20 a Toronto si è preso atto che l'agenda delle riforme regolamentari essenziali procede secondo le previsioni.

Vi sono alcuni elementi nella dichiarazione conclusiva del Summit che meritano di essere sottolineati. Primo, l'importanza attribuita alla riforma delle regole di Basilea 2 per accrescere la solidità del sistema, anche attraverso requisiti ambiziosi sui livelli e nella definizione del capitale delle banche. Secondo, l'affermazione della necessità di un'ancora più intensa attività di vigilanza, dell'allargamento della regolamentazione fino a includere il sistema bancario ombra, del consolidamento delle infrastrutture del mercato dei derivati. Terzo, la decisa volontà di raggiungere un accordo al prossimo Summit di novembre.

Le nuove regole prudenziali accresceranno in misura significativa il patrimonio delle banche, ne miglioreranno la qualità, limiteranno la leva finanziaria, conterranno il rischio di liquidità, attenueranno le tendenze procicliche dell'intermediazione. Il capitale dovrà essere composto da risorse capaci di assorbire effettivamente le perdite; il livello sarà fissato valutando la capacità di fronteggiare situazioni di stress come quelle osservate durante la crisi. Le deduzioni dal capitale saranno armonizzate e applicate al patrimonio di qualità più elevata. Banche con più capitale e meno rischi avranno minori probabilità di default, potranno finanziarsi sul mercato a tassi più bassi, potranno ridurre il costo del credito per la clientela.

Di fronte alle preoccupazioni che le riforme possano frenare la ripresa economica, il G20 ha scelto di non attenuarne la portata; piuttosto, di valutarne con cura i tempi di attuazione. Tenendo conto delle condizioni di partenza delle istituzioni finanziarie nei diversi paesi, l'adeguamento potrà essere più o meno veloce, ma andrà comunque completato per la fine del periodo previsto per la transizione; quest'ultimo è oggetto di negoziato nella riunione del Comitato di Basilea che si concluderà oggi.

Elemento fondamentale di uno schema che riduca il rischio sistemico, quindi l'azzardo morale prodotto dai grandi intermediari, è costituito da un sistema di gestione e risoluzione delle crisi che poggia su basi legali certe e condivise. Di norma, per la gestione ordinata di una crisi c'è poi bisogno di accedere a fonti di finanziamento. In prima battuta queste devono essere fornite dall'abbattimento del capitale, dalla vendita di *assets*, dalla riduzione delle esposizioni verso creditori non garantiti. Può

seguire una ricapitalizzazione attraverso la conversione di debito in *equity*. Come complemento, può essere utile un sistema di assicurazione sui depositi o un fondo per la risoluzione delle crisi, finanziato privatamente, costruito ex-ante e subordinato nel suo utilizzo a condizioni molto stringenti.

L'introduzione di requisiti prudenziali aggiuntivi e un'azione di supervisione più incisiva sulle istituzioni sistemiche possono contribuire a contenere l'accumularsi di rischi; in alcuni paesi si stanno anche valutando vincoli di tipo strutturale. Per evitare la propagazione delle situazioni di instabilità, le infrastrutture dei mercati andranno disegnate in modo da ridurre la possibilità di contagio; le transazioni in derivati ricondotte in mercati regolamentati. Gli strumenti specifici non potranno non differire da paese a paese, data la varietà dei sistemi finanziari, ma opportuni criteri comuni di valutazione delle diverse misure garantiranno la loro efficacia e il *level playing field* a livello internazionale. Il Financial Stability Board (FSB) preparerà un primo rapporto su questi temi per il prossimo incontro del G20 a Seoul.

Ma le migliori regole sono inutili se la loro attuazione non è piena, se i poteri dei supervisori sono limitati. I paesi si sottoporranno a esercizi di valutazione degli standard di supervisione (*peer reviews*), coordinati dall'FSB.

L'impatto delle nuove regole di Basilea sulle banche italiane

La selettività della Banca d'Italia nell'ammettere forme ibride nel calcolo del patrimonio di vigilanza si è riflessa in una qualità del capitale delle banche italiane comparativamente elevata, che potrà facilitarne l'adattamento ai nuovi, più stringenti standard di Basilea. Gli strumenti già emessi secondo le regole vigenti resteranno in ogni caso computabili per un tempo sufficiente. L'attenzione alla qualità del capitale deve salire ancora. Abbiamo già esortato le banche a non emettere strumenti che non saranno più riconosciuti con i nuovi standard.

Poiché il sistema bancario italiano resta ancorato al *core business* dell'intermediazione creditizia tradizionale, l'inasprimento dei requisiti di capitale a fronte dell'attività di *trading* e l'introduzione di limiti alla leva finanziaria avranno, a paragone di altri paesi, un impatto inferiore.

Più rilevanti sarebbero gli effetti delle varie proposte di deduzione dal capitale delle attività per imposte anticipate. Il loro valore è elevato in Italia a causa di inusuali vincoli alla deducibilità fiscale

delle perdite su crediti. Il Legislatore, se lo riterrà opportuno al fine di evitare una ulteriore penalizzazione degli intermediari italiani, potrebbe valutare l'eliminazione dei limiti alla deducibilità delle perdite su crediti, con un'imposta equivalente in termini di gettito che abbia effetti meno distorsivi.

L'esperienza della crisi ha mostrato che anche regole sulla liquidità sono indispensabili. Stiamo già sollecitando gli intermediari a prepararsi ai nuovi standard.

La vigilanza europea

La riforma dell'architettura della vigilanza europea prevede: un nuovo organismo di vigilanza macroprudenziale, lo European Systemic Risk Board (ESRB), che dovrà identificare tempestivamente vulnerabilità e rischi per la stabilità finanziaria e raccomandare politiche per contenerli; tre autorità di supervisione incaricate di assicurare l'applicazione di regole e prassi di vigilanza comuni.

Al di là delle regole, si conferma essenziale un'azione di controllo omogenea e incisiva. Se un'autorità nazionale di vigilanza adotta approcci poco rigorosi si apre una falla pericolosa, attraverso la quale potenziali elementi di fragilità si propagano rapidamente ad altri sistemi. Modelli e metodi di vigilanza mostrano tuttora marcate differenze fra paesi: nella disponibilità di dati, nell'uso di controlli ispettivi e a distanza, negli strumenti di intervento. Ne va assicurata la convergenza, valorizzando l'esperienza dei paesi che hanno saputo meglio affrontare la crisi.

Il Parlamento europeo sta correttamente spingendo perché si dotino le autorità sovranazionali dei necessari poteri di coordinamento. Va assicurato un ruolo di primo piano alla BCE e alle banche centrali nazionali nello ESRB: questo ne vedrebbe accresciuta la propria capacità tecnica, sfruttando appieno le sinergie tra la politica monetaria e quella macroprudenziale.

Le prove di stress sui bilanci bancari

Nella primavera dello scorso anno, le prove di stress sulle maggiori banche negli Stati Uniti portarono alla luce, sotto la responsabilità delle autorità prudenziali che li avevano condotti, l'entità dei rischi delle singole banche, soprattutto di quelli legati alla presenza negli attivi di titoli "tossici". Lo sforzo di trasparenza venne ampiamente ripagato dai mercati: questa banche, alcune delle quali

inizialmente aiutate anche da capitali pubblici, riuscirono a raccogliere capitali privati per oltre 200 miliardi di dollari, cifra impensabile alla vigilia della pubblicazione dei test. Anche le valutazioni di borsa e la provvista beneficiarono della diffusione dei risultati dell'esercizio.

Oggi l'Europa, sebbene in condizioni di mercato meno estreme, ha deciso di procedere per la stessa strada e si confronta con l'esercizio svolto dagli Stati Uniti.

Ma i test europei esaminano più fattori di rischio di quelli presi in considerazione nel caso americano. Assumono, oltre a condizioni macroeconomiche avverse, anche un aumento del rischio sovrano percepito dal mercato.

Lo stress ipotizza: una crescita del PIL inferiore di tre punti percentuali a quella attualmente stimata dalla Commissione europea per il biennio 2010-11; un aumento dei tassi di interesse a medio e a lungo termine maggiore di quello osservato nei primi giorni di maggio di quest'anno, durante la crisi greca.

Rispetto all'esercizio americano, che coinvolse 19 banche e tre autorità di supervisione, quello europeo è molto più complesso: riguarda 91 banche in 20 paesi. È svolto dalle autorità di vigilanza nazionali secondo linee guida comuni, sotto il coordinamento del Comitato europeo dei supervisori bancari (CEBS) e con la partecipazione della BCE. Lo sforzo delle autorità e delle stesse banche è stato straordinario.

Auspichiamo la massima trasparenza nella comunicazione. I risultati dei test saranno pubblicati il prossimo 23 luglio.

Per quella data i governi europei dovranno essere pronti a intervenire con le opportune misure, qualora i risultati indichino debolezze patrimoniali e non siano disponibili soluzioni di mercato.

Le banche italiane

I test per le banche italiane non potranno ovviamente che presentare risultati differenziati, ma sono fiducioso che mostreranno come le risorse patrimoniali delle singole aziende siano adeguate.

Nel primo trimestre di quest'anno il rapporto tra le nuove sofferenze e il totale dei finanziamenti bancari è rimasto stabile al 2 per cento, un valore elevato rispetto all'ultimo decennio. Ci attendiamo che anche nei prossimi mesi il flusso di nuove sofferenze rimanga ingente.

Le condizioni dei mercati e dell'economia continuano a incidere sulla redditività delle banche. I bassi tassi di interesse comprimono i margini dell'attività di intermediazione tradizionale. Per i primi cinque gruppi bancari, nel primo trimestre di quest'anno il risultato di gestione è risultato stazionario rispetto allo stesso periodo del 2009. Le perdite su crediti ne hanno assorbito oltre il 50 per cento.

In questa fase nuovamente delicata sui mercati la capacità di raccolta degli intermediari italiani non si è ridotta. La loro posizione di liquidità a un mese resta ampiamente soddisfacente, riflettendo anche la buona dotazione di attività stanziabili presso la BCE.

Il credito bancario dà segni di ripresa. Nei tre mesi terminanti a maggio i prestiti alle imprese sono cresciuti del 2,1 per cento sui tre mesi precedenti, in ragione d'anno; quelli alle famiglie del 5,0 per cento. Aumenta la domanda di credito delle imprese.

La tutela dei clienti

Tutelare la clientela bancaria al dettaglio, la forza degli intermediari italiani, è obiettivo perseguito con la massima determinazione dalla Banca d'Italia.

Negli ultimi anni abbiamo emanato in questo campo norme radicalmente nuove; posto le basi per l'offerta da parte degli intermediari di prodotti – più semplici e meno costosi – che favoriscano l'accesso ai servizi finanziari delle fasce deboli di consumatori; elaborato guide che aiutano i clienti – anche quelli meno esperti – a compiere scelte coerenti con le proprie esigenze. Dove il rischio di opacità è maggiore – come negli affidamenti e negli sconfinamenti – abbiamo introdotto presidi aggiuntivi, condotto indagini, formulato proposte di miglioramento delle norme.

L'Arbitro Bancario Finanziario, di cui la Banca d'Italia assicura il funzionamento, si è pronunciato in modo favorevole al cliente nel 60 per cento dei casi. I clienti danneggiati sono stati risarciti. Le pronunce dell'Arbitro rafforzano la tutela della clientela anche al di là dei casi singoli, perché orientano tutti gli operatori verso comportamenti corretti.

Le verifiche presso gli sportelli, le direzioni generali, i siti internet degli intermediari valutano non solo l'aderenza alle nuove disposizioni sulla trasparenza, ma soprattutto il livello di correttezza sostanziale nelle relazioni con la clientela.

I controlli sugli intermediari finanziari diversi dalle banche e sui loro canali distributivi sono oggi più forti; i requisiti di iscrizione all'apposito albo previsto dal Testo unico bancario più rigorosi. Siamo intervenuti dove le situazioni di anomalia erano più marcate: nei settori del credito al consumo dietro "cessione del quinto", delle carte di credito revolving, del rilascio di garanzie, della intermediazione in cambi e delle rimesse all'estero. Abbiamo intensificato la cooperazione con la Guardia di finanza soprattutto nei settori dove è più forte la connessione con indagini penali.

Sono ora in discussione ulteriori presidi per la tutela dei consumatori. Abbiamo collaborato con il Governo per il recepimento della direttiva europea sul credito ai consumatori. Si è voluto cogliere, giustamente, l'occasione per realizzare una riforma più ampia, che incidesse anche sulla disciplina degli intermediari non bancari e dei loro canali distributivi. Il testo della riforma è all'esame del Parlamento: è essenziale che i previsti organismi di autodisciplina abbiano strumenti e mezzi per operare in modo efficace; che nel mercato siano presenti solo intermediari affidabili; che l'attività di concessione del credito sia riservata a soggetti vigilati, con limitatissime deroghe.

L'esperienza della crisi ha mostrato l'importanza di promuovere conoscenze finanziarie adeguate. Anche su questo tema l'azione della Banca d'Italia si è intensificata. Nell'ultimo anno scolastico è continuato il programma sperimentale di educazione finanziaria nelle scuole predisposto insieme al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; il significativo aumento delle conoscenze che si è osservato incoraggia a proseguire e ad allargare il programma.

Il contrasto al riciclaggio

Le infiltrazioni criminali nelle attività economiche sono, anche per effetto della crisi, capillari.

Le banche sono lo snodo fondamentale nella battaglia contro questa degenerazione. Devono conoscere approfonditamente il cliente e verificarne il rischio di coinvolgimento in attività illecite.

La Banca d'Italia continua a stringere le maglie delle regole e dei controlli. Le verifiche condotte presso molte dipendenze bancarie – 120 tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 – hanno mostrato diffuse carenze nello scrutinio della clientela, nella formazione del personale, nella procedura di segnalazione di operazioni sospette.

Il ruolo dei vertici delle banche è cruciale: il contrasto al riciclaggio deve divenire parte della cultura aziendale, anche con opportune politiche di incentivazione e remunerazione del personale.

Il sentiero della politica economica è oggi stretto e arduo. Non ci sono alternative al risanamento dei conti pubblici, al rientro dall'espansione monetaria, alla ricapitalizzazione del sistema bancario, al ritorno alla cultura della stabilità, che è la caratteristica fondante dell'area dell'euro.

Ma non ci sono neanche alternative alla ripresa della crescita: senza di essa quegli stessi obiettivi divengono irraggiungibili. Una crescita che non sia spinta dal debito né dalla politica monetaria, ma che, soprattutto in Italia, trovi nelle riforme, nel cambiamento tecnologico delle imprese il suo motore.

Le banche hanno un posto speciale nel sostegno alla crescita. Se forti, saranno, sono il suo pilastro. Ma vogliamo anche banche che tornino a essere vicine al sistema produttivo come prima

della crisi; non c'è che un modo: “saper discernere l'impresa meritevole anche quando i dati non sono a suo favore”.

Tutta l'agenda è ambiziosa. Richiede analisi, conoscenze, disponibilità all'innovazione e al cambiamento fuori dell'ordinario. Attuata con determinazione ed equità avrà il sostegno dei mercati, dei cittadini.