

26° Congresso ASSIOM Forex

Intervento del Governatore della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Brescia, 8 febbraio 2020

La congiuntura

In Italia l'attività economica sta sostanzialmente ristagnando dai primi mesi del 2018, anche a seguito del rallentamento registrato a livello europeo e globale. I segnali provenienti dagli indicatori congiunturali più recenti sono contrastanti. Le nostre indagini presso le imprese suggeriscono ancora attese di una espansione della domanda; le condizioni dei mercati finanziari e creditizi sono migliorate ed è aumentata la fiducia degli investitori, come testimoniato dagli ingenti acquisti di titoli pubblici da parte di non residenti e dal considerevole calo dei loro rendimenti e dei differenziali di interesse nei confronti dei Bund. Tuttavia, la stima preliminare dell'Istat indica una flessione del prodotto dello 0,3 per cento nel quarto trimestre dello scorso anno, presumibilmente anche riflesso di un'evoluzione particolarmente sfavorevole delle componenti più erratiche della domanda finale.

Le nostre proiezioni pubblicate nell'ultimo Bollettino economico, precedenti alla diffusione di questo dato, prefigurano una crescita ancora molto contenuta quest'anno, dopo la sostanziale invarianza del 2019, ma più elevata nel prossimo biennio. Su questo scenario gravano rilevanti rischi al ribasso. Molto dipenderà dall'andamento dell'economia globale e dei nostri principali partner nell'interscambio europeo. Le dispute commerciali internazionali si sono attenuate ma sono cresciute le tensioni geopolitiche, anche se con conseguenze finora limitate sulle quotazioni petrolifere. Restano ancora da definire, nel periodo transitorio che si concluderà alla fine dell'anno, i termini dei futuri rapporti economici tra l'Unione europea e il Regno Unito, uscito formalmente dall'Unione lo scorso 31 gennaio. Ai fattori di rischio si sono ora aggiunte le possibili ricadute della diffusione del nuovo coronavirus, specie sull'economia cinese che negli ultimi anni è stata uno dei principali motori della crescita mondiale.

Sul fronte interno i mercati finanziari stanno per il momento beneficiando del calo dell'incertezza politica. Ma non si è ancora riusciti a sconfiggere la cronica vulnerabilità legata alle prospettive di medio termine della finanza pubblica e della crescita economica. Il differenziale di rendimento tra i titoli di Stato decennali italiani e le corrispondenti obbligazioni tedesche, sceso al di sotto dei 140 punti base, resta quasi il doppio di quello registrato dai titoli pubblici di paesi come la Spagna e il Portogallo, anch'essi fortemente colpiti dalla crisi finanziaria globale e da quella dei debiti sovrani.

Pesano ancora, oltre alle manifestazioni di disaffezione nei confronti del disegno europeo, le incognite sull'attuazione, o sulle eventuali misure sostitutive, degli aumenti delle imposte indirette previsti dalle clausole di salvaguardia nel 2021 e nel 2022 (rispettivamente pari all'1,1 e all'1,4 per cento del PIL) e timori ancora presenti su alcune tendenze della spesa corrente; vi si aggiungono valutazioni pessimistiche sul potenziale di crescita della nostra economia che presumono una carenza nella capacità di intraprendere le azioni di riforma che possono liberare le risorse produttive del Paese. Sono percezioni che vanno contrastate migliorando il contesto per l'attività imprenditoriale e per l'innovazione, riducendo l'incertezza, anche normativa, che frena gli investimenti privati, fondando gli interventi in materia di tassazione su una visione complessiva del sistema tributario, dando piena attuazione al programma di investimenti pubblici del Governo.

La bassa e fragile crescita economica nell'area dell'euro continua a riflettersi sull'inflazione, che rimane ben inferiore al 2 per cento. In gennaio la dinamica dei prezzi è aumentata leggermente (all'1,4 per cento), ma quella della componente di fondo è scesa (all'1,1 per cento, allo 0,5 in Italia) e le attese di inflazione, non solo a breve termine, sono su livelli assai contenuti. Il Consiglio direttivo della Banca centrale europea resta convinto della necessità di mantenere a lungo l'attuale orientamento espansivo, rafforzato lo scorso settembre e pienamente confermato nella riunione di gennaio.

Il meccanismo di trasmissione della politica monetaria continua a funzionare in modo efficace, sostenendo investimenti e consumi. La riduzione del tasso applicato sui depositi delle banche presso l'Eurosistema si è traslata sui rendimenti di mercato a breve termine e la ripresa degli acquisti netti di attività finanziarie ha esercitato una nuova pressione al ribasso su quelli a lungo termine. L'introduzione del sistema a due livelli per la remunerazione delle riserve bancarie in eccesso rispetto a quelle obbligatorie, avvenuta senza generare tensioni, mira a preservare la capacità delle banche di fornire credito a imprese e famiglie.

L'aumento della domanda aggregata, sostenendo le condizioni del mercato del lavoro, non uniformi tra i paesi dell'area, e rafforzando la crescita dei salari, può favorire il rialzo dell'inflazione verso livelli coerenti con l'obiettivo della stabilità dei prezzi. Un maggiore supporto dalle altre politiche economiche resta tuttavia fondamentale per sostenere la crescita nell'area dell'euro ed evitare il perpetuarsi del livello straordinariamente basso dei rendimenti di mercato, che riflette principalmente l'insufficienza della domanda per investimenti rispetto all'offerta di risparmio.

Il Consiglio direttivo ha avviato una revisione della propria strategia di conduzione della politica monetaria. La revisione, come è stato annunciato, sarà svolta attraverso analisi accurate e con spirito di apertura; dovrà valutare se ci sono elementi che richiedono un aggiustamento, considerando che, in un quadro di profondi cambiamenti strutturali nel mondo e nell'area dell'euro, le sfide connesse con gli attuali bassi livelli di inflazione sono diverse rispetto a quelle, ormai storiche, legate a un'inflazione elevata.

Banche, intermediari non bancari, infrastrutture di mercato

Nel settore bancario la qualità del credito continua a migliorare. Nonostante la debolezza dell'economia, il flusso di nuovi prestiti deteriorati si mantiene contenuto; a settembre dello scorso anno la loro consistenza era mediamente pari, al netto delle rettifiche di valore, al 3,7 per cento del complesso dei finanziamenti, dal 9,8 della fine del 2015. Le azioni volte a ridurre il peso delle esposizioni deteriorate e a migliorarne la gestione devono proseguire, soprattutto da parte delle banche di minore dimensione che presentano incidenze più elevate e tassi di copertura più bassi rispetto a quelli dei maggiori gruppi.

Negli ultimi mesi, con il miglioramento delle condizioni di mercato, le banche hanno ridotto la consistenza dei titoli di Stato nei propri bilanci; alla fine di dicembre, al netto di quelli detenuti dalla Cassa Depositi e Prestiti, essa ammontava a 313 miliardi, il 9,8 per cento del totale delle attività; aveva raggiunto il picco di 403 miliardi all'inizio del 2015. Dallo scorso maggio, in particolare, gli intermediari hanno effettuato vendite nette per quasi 40 miliardi. Trova conferma la capacità delle banche di agire in controtendenza rispetto al mercato.

Nei primi nove mesi del 2019 la redditività è aumentata rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Al netto delle componenti straordinarie il ROE è salito in media dal 5,8 al 6,6 per cento, anche se è ancora inferiore al costo del capitale di rischio. Continua a rafforzarsi la base patrimoniale: a settembre il coefficiente relativo al capitale di migliore qualità (CET1 ratio) si è attestato in media al 13,6 per cento, contro il 13,3 della fine del 2018.

Il modello tradizionale di attività bancaria ha ormai rendimenti contenuti, per ragioni non solo congiunturali. Ne risentono soprattutto le banche di piccola e media dimensione, che faticano a rafforzare i bilanci per via dell'incidenza dei costi e delle difficoltà di accesso al mercato dei capitali; sono necessarie consistenti economie di scala e di scopo per finanziare con profitto l'economia reale. Ottengono risultati migliori gli intermediari specializzati che si dedicano alla gestione del risparmio,

alla distribuzione di prodotti finanziari attraverso l'utilizzo di reti di promotori o che operano prevalentemente nei comparti del leasing, del factoring e del credito al consumo. Il rapporto tra costi e ricavi delle piccole banche "tradizionali", pari al 72 per cento, è in media più elevato sia di quello dei grandi gruppi significativi (66 per cento) sia di quello degli intermediari specializzati (64 per cento).

Per tutti gli intermediari il processo di ristrutturazione e di adattamento al nuovo contesto economico, regolamentare e di mercato, nonché agli sviluppi della tecnologia, deve proseguire con determinazione. Il rafforzamento dei bilanci e l'aumento dell'efficienza possono essere conseguiti con configurazioni diverse dell'industria in termini di dimensioni, assetti proprietari, modelli di attività. Come ho spesso ricordato, iniziative volte ad accrescere la scala operativa delle piccole banche attraverso operazioni di concentrazione o con una maggiore integrazione delle attività possono apportare benefici nella misura in cui riducono l'incidenza dei costi, ampliano e diversificano i ricavi, accrescono la capacità di competere sul mercato.

La riforma del credito cooperativo è stata concepita con il fine di conseguire i guadagni di efficienza e le economie di scala necessari per affrontare le sfide connesse con la trasformazione del mercato bancario, preservando al contempo lo spirito mutualistico delle BCC. Con la costituzione dei due nuovi gruppi bancari cooperativi oggi operano in Italia 54 gruppi – cui appartengono 310 banche – e 100 banche individuali. Alla fine del 2008 i gruppi erano 81 e le banche individuali 499. I due gruppi, che quest'anno saranno assoggettati al *comprehensive assessment* da parte della BCE, devono procedere con tempestività alla riduzione delle spese e alla razionalizzazione della rete distributiva, affrontando con decisione i casi di singole BCC in difficoltà.

Le condizioni finanziarie dei gruppi cooperativi, il loro modello di attività, gli assetti organizzativi, la governance devono essere tali da assicurarne la sostenibilità nel lungo periodo. Il Meccanismo di vigilanza unico è consapevole del fatto che alle banche cooperative non si può richiedere di conseguire gli stessi obiettivi di redditività degli altri intermediari; ciononostante, quest'ultima deve essere sufficiente a mantenere adeguati livelli di capitale, indispensabili per continuare a finanziare con efficacia l'economia.

Le attività finanziarie delle famiglie ammontano a circa 4.400 miliardi, 2 volte e mezzo il PIL, un valore elevato nel confronto con i paesi dell'Europa continentale, pur se inferiore a quello registrato nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Circa un terzo della ricchezza delle famiglie è investito in depositi e circolante, un terzo in strumenti del risparmio gestito, un terzo direttamente in azioni e obbligazioni,

pubbliche e private, e in altre attività. La quota di depositi e circolante, che era scesa al 23 per cento nel 2000, è gradualmente risalita riflettendo il calo dei tassi di mercato e le prospettive incerte dell'economia. Nello stesso periodo la quota del risparmio gestito, che offre strumenti grazie ai quali è possibile ottenere un grado di diversificazione dei rischi maggiore di quello tipico dell'investimento diretto sui mercati, ha registrato un analogo aumento.

La parte di ricchezza affidata dalle famiglie agli investitori istituzionali rimane tuttavia ancora inferiore di dieci punti percentuali alla media dell'area dell'euro e agli Stati Uniti, di trenta punti rispetto al Regno Unito, anche per il ruolo più rilevante della previdenza pubblica nel nostro paese. In Italia ai fondi comuni è riconducibile circa l'11 per cento della ricchezza finanziaria delle famiglie, alle polizze assicurative il 18 e agli strumenti previdenziali il 2,5.

Il comparto ha beneficiato negli ultimi anni di innovazioni normative. I piani individuali di risparmio a lungo termine, introdotti dalla legge di bilancio per il 2017, hanno favorito gli investimenti delle famiglie in fondi comuni specializzati in titoli di imprese italiane. Sono stati inoltre istituiti i primi fondi di investimento a lungo termine, fondi chiusi rivolti anche agli investitori al dettaglio e dedicati al finanziamento sia del capitale di rischio sia di quello di debito delle imprese.

Gli investimenti dei fondi specializzati in titoli emessi da società non finanziarie, quali i fondi di private equity e di venture capital, rimangono però modesti nel confronto internazionale. Negli ultimi anni, tuttavia, si è registrato un aumento dell'interesse per questo comparto: dal 2016 la Banca d'Italia ha autorizzato la costituzione di quasi 70 tra società di gestione del risparmio (SGR) e società di investimento a capitale fisso (SICAF), buona parte delle quali investono in queste attività.

La maggior parte delle componenti del sistema finanziario non bancario è sottoposta alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia. Disposizioni specifiche regolano le attività dei gestori del risparmio (SGR e SICAF), delle società di intermediazione mobiliare (SIM), degli intermediari finanziari iscritti all'albo unico previsto dal Testo unico bancario ("società finanziarie"), nonché degli operatori dei servizi di pagamento (istituti di pagamento, IP, e di moneta elettronica, IMEL). Accanto alle società emanazione dei grandi gruppi bancari e assicurativi, vi sono numerosi soggetti controllati da gruppi industriali e fondi di private equity e diversi intermediari di natura pubblica o con una forte rilevanza pubblica (finanziarie regionali, fondi infrastrutturali o strategici). Alla fine dello scorso anno erano operativi 159 SGR, 32 SICAF, 69 SIM, 202 società finanziarie, 48 tra IP e IMEL.

La vigilanza svolta della Banca d'Italia, che si avvale del contributo delle Filiali, da un lato promuove il rafforzamento degli assetti organizzativi e di governo societario e dei sistemi di controllo del rischio degli intermediari, dall'altro gestisce i casi di difficoltà richiedendo interventi di riassetto finanziario, patrimoniale, strategico e organizzativo. Nei casi più gravi ricorriamo a misure sanzionatorie e restrittive, fino all'adozione di provvedimenti straordinari; nella gestione delle crisi l'obiettivo è di evitare che l'uscita dal mercato degli operatori avvenga in modo disordinato e con gravi ripercussioni per investitori e controparti.

Non controlliamo, e non possiamo controllare, coloro che offrono servizi finanziari abusivamente, senza chiedere autorizzazioni e sfuggendo alle regole. Rammento tuttavia che in una apposita sezione del nostro sito internet sono pubblicati sia gli elenchi degli intermediari autorizzati, sia le liste di quelli cancellati o colpevoli di attività abusive. È continuo il confronto con le autorità e le istituzioni impegnate nell'azione di contrasto dell'abusivismo e della diffusione di strumenti finanziari congegnati al solo scopo di eludere i vincoli regolamentari anche approfittando delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie.

Il buon funzionamento del sistema finanziario dipende anche dall'efficienza e dalla solidità, legale e tecnico-operativa, delle sue infrastrutture: piattaforme di trading, controparti centrali, sistemi di regolamento dei titoli. Le scelte organizzative e i modelli di attività di questi operatori influenzano infatti le condizioni di accesso, la fluidità dei collocamenti, l'efficienza e la liquidità degli scambi.

Le società che gestiscono le infrastrutture dei mercati finanziari italiani (Borsa italiana, MTS, Cassa di Compensazione e Garanzia, Monte Titoli) sono inserite in un gruppo che fa capo alla Borsa di Londra, ormai insediato al di fuori dell'Unione europea. Questo gruppo è oggetto di un'importante operazione di acquisizione – il cui perfezionamento è atteso nella seconda metà dell'anno – che ne estenderà la sfera di interesse alle attività di fornitura e analisi di informazioni finanziarie; si collocherà fra i principali operatori del settore a livello globale. Nell'esercizio delle prerogative assegnate dall'ordinamento, le autorità italiane seguono con attenzione gli sviluppi dell'operazione. Le sue implicazioni per le società controllate in termini di governance, assetti organizzativi, equilibri finanziari e indirizzi strategici non dovranno pregiudicare la tutela degli obiettivi di pubblico interesse.

Sfide per gli intermediari

Il settore finanziario italiano deve continuare ad affrontare le sfide connesse con i mutamenti del contesto macroeconomico, della regolamentazione, della tecnologia,

da ultimo quelle che derivano dai cambiamenti climatici. L'eterogeneità in termini di modelli di attività, scale dimensionali e forme giuridiche può svolgere un ruolo utile per il funzionamento dell'industria, ma va resa compatibile con tali mutamenti e con la condizione di fondo di una gestione degli intermediari sana e prudente.

I bassi tassi di interesse sono, come ho osservato, principalmente la conseguenza dell'insufficienza degli investimenti rispetto all'offerta di risparmio e, più in generale, della debolezza della domanda a seguito di andamenti sfavorevoli sia di natura congiunturale sia di lungo periodo. Rispondendo all'evoluzione ciclica, la politica monetaria mira a sostenere la domanda e a evitare che si inneschi un avvitamento dell'attività economica. È verosimile che dovremo convivere con un regime di rendimenti contenuti ancora a lungo.

In Italia gli effetti dei bassi rendimenti sugli intermediari finanziari sono stati finora pressoché neutrali. Per le banche l'impatto negativo sui margini di interesse è stato compensato da quello favorevole sulla quantità e sulla qualità del credito; vi si è accompagnato un aumento dei ricavi da commissioni: queste devono riflettere l'utilità e l'efficacia dei servizi offerti alla clientela, non effimere posizioni di rendita. Anche le compagnie di assicurazione hanno risentito in misura limitata del basso livello dei tassi di mercato; le strategie prudenti adottate in passato, volte ad allineare la durata finanziaria delle attività con quella delle passività, ne hanno contenuto l'effetto sui bilanci; nel più lungo periodo i rischi potranno essere contrastati attraverso una maggiore diversificazione delle attività in portafoglio e continuando ad adattare al mutato contesto di mercato gli impegni nei confronti degli assicurati.

Sul fronte degli sviluppi regolamentari sono molteplici gli sforzi che gli intermediari dovranno compiere, pianificando per tempo le esigenze di capitale e di raccolta di fondi che ne derivano. Con riferimento alle esposizioni deteriorate, dallo scorso anno è in vigore nell'Unione europea un approccio cosiddetto "di calendario" alle svalutazioni dei nuovi prestiti così classificati; si affianca ai piani di riduzione della loro consistenza che le banche devono presentare annualmente alle autorità di vigilanza. Per la fine di quest'anno dovranno essere inoltre apportate modifiche volte ad armonizzare a livello europeo le soglie rilevanti per la classificazione in default dei prestiti con rate scadute.

In un paese come il nostro, caratterizzato da procedure di recupero dei crediti particolarmente lunghe, le nuove prassi europee in materia di prestiti deteriorati hanno stimolato lo sviluppo di un'industria non bancaria per la loro gestione. È essenziale che quest'ultima sia efficiente, a beneficio di coloro che vi investono e delle banche. Va prestata attenzione nelle fasi successive alle cessioni o alle cartolarizzazioni

di sofferenze. Sono determinanti la professionalità, la correttezza, la robustezza organizzativa e patrimoniale delle società incaricate di curare lo svolgimento delle operazioni (i cosiddetti “servicer”); la Vigilanza ha di recente avviato un approfondimento volto a valutarne la performance e a verificare la complessiva efficacia dell’attuale quadro regolamentare e di supervisione. Nel caso di cessioni di esposizioni classificate come inadempienze probabili, è importante favorire quanto più possibile il rilancio delle imprese in difficoltà; come ho già ricordato in altre occasioni, benefici possono derivare dall’intervento di operatori specializzati nelle ristrutturazioni aziendali (fondi di *turnaround*) in grado di fornire nuova finanza e specifiche capacità imprenditoriali.

Prosegue la costituzione dei buffer di passività in grado di assorbire le perdite e ricapitalizzare l’intermediario previsti dalla regolamentazione sulla gestione delle crisi (MREL, *Minimum requirements for own funds and eligible liabilities*). Nelle scorse settimane diverse banche hanno collocato sul mercato all’ingrosso un ammontare significativo di obbligazioni, anche subordinate, a costi inferiori a quelli osservati in passato, cogliendo le opportunità offerte dalle favorevoli condizioni finanziarie. In questo processo ci aspettiamo che i titoli computabili nel MREL siano detenuti da investitori in grado di valutarne compiutamente i rischi, in linea con le previsioni della disciplina sui mercati degli strumenti finanziari (MiFID).

Nei prossimi mesi la Commissione europea presenterà una proposta per il recepimento degli standard prudenziali adottati dal Comitato di Basilea alla fine del 2017 (*Final Basel 3*). Le nuove regole, che includono la fissazione di un limite minimo ai requisiti patrimoniali calcolati con i modelli interni predisposti dalle banche (cosiddetto *output floor*), entreranno gradualmente in vigore nel 2022 e andranno a regime nel 2027. Anche per fronteggiare l’impatto dell’applicazione di tali standard, che pure si prefigura più contenuto rispetto a quello medio stimato per il complesso degli intermediari europei, le banche italiane devono proseguire con determinazione le azioni volte alla ricerca delle migliori condizioni organizzative e di costo.

Anche se la quasi totalità degli intermediari offre prodotti e servizi di base attraverso i canali digitali, si può fare certamente di più sul fronte dell’adozione delle nuove tecnologie. Le opportunità che la rivoluzione digitale mette a disposizione dell’industria finanziaria vanno tanto nella direzione di contenere l’incidenza dei costi, quanto in quella di consentire l’investimento delle economie così conseguite nello sviluppo di prodotti e servizi che soddisfino meglio le esigenze della clientela. Si tratta di un impegno che richiede che siano sempre e soprattutto assicurati, nel pieno rispetto dei doveri di correttezza e di trasparenza dei comportamenti, la sicurezza informatica e il controllo dei rischi cibernetici, per i quali continuano

a essere richiesti opportuni investimenti. Ne discende l'esigenza di acquisire adeguati strumenti e professionalità; per gli intermediari di dimensioni minori può essere utile il ricorso a iniziative comuni.

Con riferimento infine all'impatto dei cambiamenti climatici si sta intensificando la riflessione su come adeguare le prassi di controllo e gestione dei rischi all'esposizione degli attivi a fenomeni naturali estremi, anche su orizzonti temporali più lunghi di quelli attuali. Ma le sfide poste dai cambiamenti climatici possono anche tradursi in rilevanti opportunità. Una decisa accelerazione delle politiche di decarbonizzazione quale quella prefigurata dal *Green Deal* europeo potrà favorire l'offerta di prodotti "sostenibili", per i quali le indagini di mercato segnalano l'esistenza di una domanda potenzialmente molto elevata.

Sfide per le autorità di controllo e di gestione delle crisi

Nel contesto regolamentare e macroeconomico venutosi a creare nell'ultimo decennio individuare soluzioni per le situazioni di difficoltà delle piccole banche è divenuto più arduo. Da un lato, l'apporto di nuovo capitale, soprattutto in aree geografiche e mercati locali poco attrattivi, è ostacolato da margini di profitto strutturalmente più bassi di un tempo, dalla pesante eredità della crisi dell'economia reale, da meccanismi di governance autoreferenziali e poco trasparenti. Su questi ultimi la risposta degli intermediari è stata lenta e insufficiente; lo stesso percorso di riforma legislativa è risultato difficile e contrastato. Dall'altro lato, le regole oggi esistenti pongono giustamente dei limiti all'impiego di denaro pubblico nei salvataggi, pur con spazi di flessibilità, che l'Italia ha utilizzato non senza difficoltà, quando si ritiene che possano essere in gioco la fiducia complessiva del pubblico e la stabilità di componenti importanti del settore bancario.

L'azione di vigilanza, anche sulle banche di piccola dimensione, è intensa. È condotta nell'ambito dei poteri assegnati all'autorità di controllo e nel pieno rispetto della natura di impresa dell'attività bancaria, oltre che delle disposizioni di legge, senza volontà dirigistiche né connivenze. Tiene conto, quanto più possibile, del contesto economico e di mercato in cui gli intermediari operano, nonché delle difficoltà sia nei processi di ristrutturazione e risanamento delle banche, sia nella gestione delle crisi. Come ho più volte sottolineato, con l'entrata in vigore della nuova cornice regolamentare europea, in assenza di investitori interessati ad acquisire il compendio aziendale l'unica strada praticabile in caso di crisi è quella della liquidazione "atomistica", con distruzione di valore e rischi di contagio.

Nel gestire i casi di difficoltà si utilizzano e dosano con cura tutti gli strumenti che la legge mette a disposizione dell'autorità di controllo. L'intensità delle misure correttive imposte agli intermediari è strettamente commisurata al grado di deterioramento delle situazioni aziendali. Gli interventi di successo non finiscono sui giornali; sono la maggioranza, ma non possono essere la totalità.

Il ricorso all'amministrazione straordinaria – il più intrusivo tra gli interventi di vigilanza – ha luogo quando la gravità del deterioramento lo richiede. Si tratta oggi di una misura di “intervento precoce”: a differenza degli anni passati, quando la ricerca di possibili soluzioni costituiva parte essenziale delle funzioni dei commissari titolari dell'intervento, essa può essere disposta solo in presenza di una prospettiva di risanamento; altrimenti bisogna procedere alla liquidazione. È un confine sottile, sul quale ci si muove con la massima attenzione. L'esperienza mostra che nella maggior parte dei casi l'amministrazione straordinaria è uno strumento efficace, in grado di favorire il rilancio dell'intermediario o di evitare soluzioni traumatiche delle crisi. Dal 2007 sono stati sottoposti ad amministrazione straordinaria circa 80 intermediari, oltre la metà dei quali è stata successivamente restituita alla normale operatività. Quando è stato necessario ricorrere alla liquidazione, il supporto alla cessione di attività e passività fornito dai fondi di garanzia dei depositanti ha reso possibile l'uscita dal mercato in modo ordinato, generalmente senza perdite per correntisti e risparmiatori.

Anche gli interventi preventivi dei fondi di garanzia volti a evitare l'insorgere di crisi hanno rappresentato, e continuano a rappresentare, un importante strumento di tutela della stabilità. Sono esplicitamente previsti dalla legislazione europea, che stabilisce un'ampia serie di presidi per evitare che, nel farvi ricorso, si utilizzino risorse destinate obbligatoriamente alla copertura dei depositi protetti (sino alla soglia europea di 100.000 euro) in violazione delle regole sugli aiuti di Stato. La natura privata dei fondi italiani rappresenta un'ulteriore garanzia di una accurata e prudente valutazione del rispetto del principio del “minore onere”, secondo il quale gli interventi alternativi al rimborso dei depositi possono essere attuati solo se il loro costo per i fondi è inferiore a quello che si produrrebbe in caso di liquidazione. Nella gran parte dei casi gli interventi preventivi hanno consentito di gestire con successo le situazioni di difficoltà.

Abbiamo in più occasioni sottolineato come sia necessario dotare il regime europeo di gestione delle crisi bancarie di procedure che consentano di accompagnare in modo ordinato l'uscita dal mercato degli intermediari per cui non si ravvisi un interesse pubblico all'attivazione della risoluzione. Il riferimento, in particolare, è alla liquidazione ordinata adottata dalla Federal Deposit Insurance

Corporation (FDIC) statunitense, che dal 2008 ha gestito la crisi di oltre 500 intermediari evitando rischi per la stabilità complessiva del sistema.

Della nostra azione di vigilanza e dei provvedimenti che adottiamo in questo ambito di attività diamo regolarmente conto nelle Relazioni così come in altre pubblicazioni della Banca d'Italia, nelle testimonianze rese in Parlamento, nei nostri interventi pubblici. Siamo impegnati nel comunicare più chiaramente all'opinione pubblica tanto i poteri quanto i limiti della nostra azione, aperti al confronto e al dialogo; traiamo continuamente lezioni dall'esperienza; agiamo per adeguare il nostro operato ai cambiamenti che interessano l'industria finanziaria.

Le vicende che nel corso degli ultimi anni hanno interessato alcune banche in crisi hanno portato al centro del dibattito il tema della tutela dei clienti di prodotti bancari e finanziari. È importante che – accanto alle iniziative legislative e agli interventi di vigilanza volti a migliorare la qualità delle informazioni sulle caratteristiche, sui costi e sui rischi dei prodotti offerti – gli intermediari definiscano la propria strategia di collocamento dando priorità alle esigenze della clientela. La ricerca di rendimenti da parte dei risparmiatori e quella di risorse finanziarie da parte delle piccole e medie imprese stanno determinando un ampliamento dell'offerta di strumenti di investimento rivolti anche a investitori non professionali, che devono essere messi in grado di comprenderne appieno i maggiori rischi, anche con riferimento alle strutture di costo degli stessi.

Le norme oggi in vigore individuano responsabilità definite e distinte per le autorità di controllo, assegnando alla Banca d'Italia la protezione degli utenti di prodotti e servizi bancari e di pagamento, alla Consob quella dei consumatori di servizi di investimento, all'IVASS quella dei fruitori di prodotti assicurativi, all'Autorità Antitrust la tutela del consumatore in generale. La contiguità delle responsabilità e delle funzioni delle diverse autorità sempre più ci richiede di rafforzare la collaborazione e lo scambio di informazioni. È un'attività indispensabile in un contesto in cui le caratteristiche degli strumenti finanziari tendono a mutare rapidamente e la loro stessa natura può assumere contorni non facilmente classificabili, rendendo complessa la definizione precisa di regole e ambiti di controllo. Va superata la visione antitetica degli obiettivi della vigilanza di stabilità e di quella di tutela: la qualità dei servizi offerti e le buone relazioni con la clientela costituiscono infatti un fattore qualificante per rafforzare la fiducia negli intermediari e, per questa via, la competitività, la redditività e la solidità degli stessi. È una chiara lezione che abbiamo tratto dall'esperienza di questi ultimi, difficili anni.

All'azione di controllo svolta dalle autorità deve accompagnarsi quella diretta ad accrescere il livello di alfabetizzazione finanziaria dei cittadini. La questione riguarda in qualche misura tutti i paesi avanzati, dove il moltiplicarsi delle offerte finanziarie e il desiderio dei risparmiatori di conseguire rendimenti apprezzabili si scontrano con nozioni spesso molto limitate dei meccanismi e dei concetti finanziari. In Italia il problema è particolarmente acuto: secondo l'ultima indagine condotta dalla Banca d'Italia nel 2017 sulla base della metodologia sviluppata dall'INFE-OCSE, solo un terzo della popolazione adulta raggiunge un livello sufficientemente elevato di conoscenze di base, a fronte della metà nella media dei paesi del G20 (e di circa due terzi nel complesso dei paesi dell'OCSE).

Dal 2014 un Servizio della Banca d'Italia si occupa della tutela della clientela, con l'obiettivo di rafforzare l'azione di analisi e di intervento sugli intermediari vigilati in materia di trasparenza e correttezza dei comportamenti, usura, riciclaggio, contrasto al finanziamento del terrorismo, e di intensificare le iniziative volte ad accrescere l'educazione finanziaria dei cittadini che in questi anni hanno raggiunto oltre 600.000 studenti. Con il contributo delle Filiali abbiamo migliorato la gestione degli esposti, oltre 10.000 solo nello scorso anno. Il lavoro di supporto svolto dalle segreterie tecniche dei sette collegi dell'Arbitro bancario finanziario ha consentito di esaminare più di 27.000 ricorsi nel 2019, dei quali circa 15.000 si sono conclusi con pronunce a favore dei clienti. L'importanza che la Banca attribuisce a questi compiti è massima. Siamo determinati a dedicarvi tutte le risorse necessarie; continueremo a potenziare queste attività anche rivedendo, a partire dai prossimi mesi, la struttura organizzativa dell'Istituto.

* * *

Le sfide sulle quali mi sono soffermato e gli impegni che ne derivano riguardano tutti. Le autorità di controllo devono favorire e accompagnare l'adattamento del sistema finanziario al nuovo contesto economico e regolamentare, ai cambiamenti tecnologici e climatici. In Europa va completata l'Unione bancaria, prevedendo innanzitutto strumenti adeguati per la gestione ordinata delle crisi di tutti gli intermediari; va anche definito un percorso per l'introduzione di un sistema genuinamente comune di assicurazione dei depositi; vanno evitate iniziative che possano risultare procicliche o mettere a rischio la stabilità finanziaria. Come ho osservato altre volte, per completare l'Unione economica e monetaria e per rendere più efficace l'azione dell'Eurosistema occorrono anche una maggiore integrazione dei mercati dei capitali e una politica

di bilancio europea; al conseguimento di questi obiettivi contribuirebbe in modo determinante l'introduzione di un titolo di debito comune da considerare privo di rischio, come nelle altre principali economie avanzate.

In Italia gli intermediari devono procedere con decisione nell'adeguamento degli assetti di governance, delle dotazioni tecnologiche, dei modelli attività. Vanno perseguiti livelli di redditività ed efficienza tali da garantire la capacità di attrarre capitali dal mercato e di sostenere l'attività economica. Ma né gli intermediari né le banche centrali possono da soli creare la crescita. Per raggiungere un sentiero di espansione stabile più elevato servono politiche economiche che guardino oltre l'orizzonte annuale del bilancio pubblico. La definizione di un quadro organico di riforma entro il quale inserire i singoli interventi può da sé fornire un impulso espansivo, riducendo il deficit di fiducia che pesa, ancor più di quello dei conti pubblici, sul rendimento dei titoli di Stato e sull'iniziativa privata. Il ritorno a una crescita duratura va perseguito rispettando le compatibilità ambientali, finanziarie e sociali.

