

**25mo Anniversario di Fondazione della
Associazione fra le Banche Estere in Italia**

**Le banche estere in Italia
nella prospettiva della vigilanza**

Intervento del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Anna Maria Tarantola

Milano, 20 novembre 2009

1. Introduzione	3
2. Il processo di internazionalizzazione	5
3. Le banche estere in Italia	7
4. La vigilanza	11
5. L'evoluzione della regolamentazione e della supervisione.....	14
6. Conclusioni.....	17
Allegato (tavole e figure).....	19

1. Introduzione

Sono lieta di partecipare a questo seminario che si propone di celebrare il quarto di secolo dalla costituzione dell'Associazione Italiana delle Banche Estere con la presentazione della ricerca "Venticinque anni di banche ed operatori esteri in Italia".

Ho visto nascere l'associazione su impulso del suo Presidente, dott. Rosa, e del dott. Saracino, sempre pronti a rappresentare i problemi che le banche estere, allora presenti soprattutto attraverso filiali, incontravano nel nostro Paese. Sono stati venticinque anni intensi, che hanno visto il susseguirsi di fasi di crescita e di recessione, grandi trasformazioni della finanza e dell'economia reale, apertura dei mercati nazionali, progressiva integrazione tra i principali sistemi finanziari e introduzione dell'euro.

Gli ultimi due anni sono stati particolarmente difficili, caratterizzati da una crisi profonda e diffusa, che ha reso evidenti, nel settore finanziario, carenze regolamentari, incentivi distorti, comportamenti opportunistici, vulnerabilità estese, spesso non percepite appieno.

La crisi sembra ora allentare la sua morsa. Le principali istituzioni internazionali sono concordi nel ritenere – in base ai più recenti indicatori congiunturali – che la caduta dell'attività economica si sia arrestata; il miglioramento degli indicatori del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese prefigura per i prossimi mesi una fase di ripresa, seppur lenta. Anche la condizione del sistema finanziario è migliorata; i mercati all'ingrosso e al dettaglio, fondamentali per l'approvvigionamento di fondi e per lo scambio di prodotti finanziari, sembrano progressivamente riguadagnare funzionalità.

Ma siamo lontani dai livelli di produzione e di occupazione pre-crisi. In molti paesi, tra cui il nostro, l'entità della crisi e i suoi riflessi sull'economia reale sono tali che il ritorno alla situazione antecedente richiederà anni di crescita sostenuta.

La debole ripresa che stiamo osservando a livello internazionale è trainata soprattutto dalle misure di sostegno varate dai Governi dei maggiori paesi. L'espansione è più sostenuta nei paesi emergenti, in particolare quelli asiatici, che hanno mostrato, forse anche per le lezioni apprese nella crisi della fine dello scorso millennio, maggiore capacità di resistere e

reagire. L'auspicio è che, grazie ad attente e coerenti politiche economiche, l'onda di ripresa si estenda pienamente ai paesi avanzati, all'Italia.

In campo finanziario, due appaiono oggi i maggiori problemi da fronteggiare: avviare in tempi brevi un nuovo quadro regolamentare e di supervisione che risolva le carenze evidenziate dalla crisi; ripristinare condizioni di piena funzionalità del sistema finanziario in modo da garantire, anche nel nostro Paese, il flusso di risorse necessarie per accompagnare e sostenere la ripresa dell'economia.

Il processo di stabilizzazione e rafforzamento del sistema finanziario e di riscrittura delle regole procede secondo il calendario fissato dai leader del G20 e dal Financial Stability Board (FSB). L'insieme delle riforme, una volta attuato, dovrà accrescere la resistenza del sistema finanziario agli *shock*; favorire lo sviluppo di modelli di intermediazione orientati ai risultati di lungo periodo; eliminare gli incentivi all'eccessiva assunzione di rischi, stimolando comportamenti lungimiranti e improntati alla sana e prudente gestione degli intermediari.

La preoccupazione che il sistema bancario non riesca a garantire un sufficiente grado di sostegno all'economia è particolarmente sentita in Italia, anche per la struttura finanziaria delle nostre piccole e medie imprese, fortemente dipendente dal credito bancario e storicamente sbilanciata sul debito a breve. La crisi può, deve essere un'occasione per agire con determinazione sul riequilibrio della struttura del passivo delle imprese. Le banche, nella loro attività di selezione della clientela, devono essere capaci di valutare le potenzialità di sviluppo di lungo periodo delle aziende, di assisterle nella crescita.

In questo contesto, l'apporto delle banche estere può essere significativo, soprattutto in alcuni segmenti dell'economia. In Italia, a filiali e filiazioni di intermediari con sede in altri paesi fa capo ormai un quinto dell'intermediazione bancaria: una quota simile a quella che si riscontra in molte tra le economie avanzate. Un'analisi di ciò che è avvenuto nel passato è utile non solo per individuare il contributo, in termini di competitività e innovazione, qualità e quantità di servizi offerti, che le banche estere hanno fornito ai mercati di insediamento, ma anche per delineare il possibile apporto futuro. Diverse sono le determinanti di questo contributo: la tipologia di intermediari esteri, il loro modello di business, gli obiettivi perseguiti, i risultati raggiunti e l'impatto sui prezzi. Sono questi i fattori esaminati nell'approfondito e stimolante lavoro che viene oggi presentato.

La Banca d'Italia segue con attenzione questi temi: non potrebbe non farlo. Il mio intervento intende quindi ripercorrere alcune delle tappe della storia di successo costituita dalla crescita del ruolo delle banche estere in Italia mettendo in evidenza le difficoltà che devono essere superate affinché questo cammino continui in modo proficuo per l'economia del nostro Paese e le implicazioni per la Vigilanza.

2. Il processo di internazionalizzazione

La decisione di entrare in mercati esteri risponde a diverse esigenze: *i)* trarre vantaggio dalle potenzialità di sviluppo del paese di destinazione e ampliare così le opportunità di profitto, *ii)* seguire la propria clientela all'estero, *iii)* diversificare l'attività.

In una recente analisi condotta dalla Banca Centrale Europea sulle determinanti del processo di internazionalizzazione seguito dai maggiori gruppi bancari europei, emerge la prevalenza delle prime due motivazioni. Circa l'80 per cento degli intermediari ha dichiarato che l'insediamento in paesi esteri è volto a cogliere i vantaggi che derivano dalle opportunità di sviluppo del mercato di destinazione e a incrementare, per tale via, i margini di profitto¹. L'esigenza di fornire servizi ai clienti che operano all'estero rileva per il 59 per cento degli intermediari. Meno significativo risulta l'obiettivo di diversificare l'attività.

Nell'ultimo decennio il processo d'integrazione tra i sistemi finanziari internazionali si è intensificato e si è esteso al sistema bancario. In molti paesi sono aumentati la presenza e il peso degli intermediari esteri, sia per l'espansione delle attività dei gruppi bancari oltre i confini nazionali, sia per l'aumento delle aggregazioni *cross-border*. Il processo ha interessato dapprima e in misura più cospicua i sistemi finanziari dei paesi emergenti e, successivamente, si è esteso, seppure in misura più contenuta, anche alle economie mature².

Nell'Unione europea le operazioni di acquisizione e fusione *cross-border* tra banche sono aumentate sia in numero sia in valore. Tra il 2005 e il 2007 sono state realizzate oltre 350 concentrazioni tra banche; la gran parte, ha riguardato intermediari di nazionalità diversa. Il trend si è attenuato nel 2008, a seguito della crisi finanziaria internazionale; il processo di

¹ Banca Centrale Europea, *EU Banking Structures*, 2008.

² Committee on the Global Financial System, *Foreign direct investment in financial sector of emerging market economies*, 2004, Banca per i Regolamenti Internazionali.

aggregazione non si è tuttavia interrotto e le operazioni *cross-border* effettuate nel 2008 – seppure meno numerose rispetto all’anno precedente – si sono incrementate in valore ³.

Alla fine del 2007 nell’Unione europea l’attivo delle filiali e filiazioni di banche estere rappresentava poco meno del 30 per cento delle attività bancarie complessive. La quota di mercato delle banche estere è particolarmente elevata nel Regno Unito, dove supera il 50 per cento soprattutto grazie al ruolo centrale della piazza di Londra nell’ambito della finanza internazionale. E’ elevata anche nei paesi nuovi membri dell’Unione europea, in connessione con l’acquisizione di banche locali di rilevanti dimensioni da parte di intermediari esteri. Nei paesi dell’area euro l’attivo delle banche estere è in media pari a circa il 20 per cento delle attività complessive. La quota di prestiti erogata da istituzioni provenienti da altri paesi dell’area è raddoppiata negli ultimi 10 anni, passando dal poco meno del 4 per cento a circa l’8 per cento dei prestiti in essere verso cittadini europei. (con riferimento a controparti bancarie e finanziarie, i corrispondenti indicatori sono passati dal 26 a 37 per cento nel medesimo periodo).

Le banche estere hanno un peso molto rilevante nelle economie dell’Europa Centro-orientale, dove hanno contribuito al processo di privatizzazione del sistema bancario dopo la caduta del comunismo. In questi paesi le grandi banche internazionali hanno innalzato l’efficienza operativa nel sistema finanziario attraverso trasferimenti di conoscenze e tecnologie, migliorato l’allocazione del credito, portato stabilità dopo le gravi crisi finanziarie dei primi anni novanta. La recente crisi finanziaria ha, tuttavia, posto in luce i rischi derivanti dall’eccessiva concentrazione dei mercati creditizi e la loro vulnerabilità a eventi originati nei paesi di origine delle banche estere.

Nelle economie mature dell’Europa, sia i benefici sia i rischi scaturiti dall’integrazione dei sistemi bancari sono della stessa natura, ma di entità più contenuta.

All’interno dell’Unione Europea si registra una riduzione dei differenziali nei tassi di interesse nei vari paesi e una convergenza verso i livelli più competitivi.

³ Banca Centrale Europea, *Financial Integration in Europe*, 2009.

3. Le banche estere in Italia

Come già detto, l'ingresso delle banche estere in un paese è motivato dalle prospettive di sviluppo di specifici segmenti di mercato sui quali gli intermediari del paese di destinazione non godono dei vantaggi legati alla localizzazione o accusano ritardi nell'adeguare l'offerta. La nostra storia offre più di un esempio in proposito.

Il numero di intermediari di matrice estera presenti in Italia è costantemente aumentato negli ultimi venticinque anni: da poco più di trenta operatori alla metà degli anni ottanta si è giunti a oltre cento. Il loro peso è significativo: nel 2007, l'ultimo anno per il quale si dispone di dati utili per un confronto internazionale, la loro quota di mercato sul totale delle attività bancarie era pari al 17,4 per cento, superiore a quelle della Germania, della Francia e della Spagna, pari rispettivamente all'11,1, al 12,9 e all'11,6 per cento. La quota di mercato è lievemente scesa, al 16 per cento, nel primo semestre di quest'anno, a seguito della crisi finanziaria internazionale e dell'uscita dal nostro mercato di alcuni intermediari.

I motivi sottostanti l'ingresso delle banche estere in Italia sono mutati nel tempo.

Un primo consistente flusso in entrata si verificò tra la fine degli anni settanta e i primi anni ottanta, in parallelo con la crescita del commercio mondiale e con l'espansione dell'attività delle imprese multinazionali. Molte banche estere iniziarono ad operare in Italia attraverso filiali, soprattutto al fine di seguire *in loco* l'attività della clientela primaria. Un ruolo non secondario ha avuto l'obiettivo di trarre vantaggio dai vincoli amministrativi allora gravanti sull'operatività delle banche italiane. Gli operatori esteri risultavano in particolare avvantaggiati dalla disponibilità di raccolta in valuta presso le case madri, utilizzata per la concessione di finanziamenti in valuta sia alla clientela ordinaria sia alle stesse banche italiane, così come dalla possibilità di raccogliere fondi a costi contenuti sul mercato interbancario.

La quota delle banche estere sul totale dei fondi intermediati era pari al 4 per cento circa, più elevata per i finanziamenti a clientela e per gli impegni e rischi. I margini che le banche estere riuscivano a conseguire sul fronte sia degli impieghi che degli investimenti erano significativi, soprattutto se confrontati con quelli prevalenti nei paesi di provenienza.

In questa prima fase, caratterizzata da forti vincoli regolamentari all'attività delle banche italiane, gli intermediari esteri hanno contribuito in misura determinante ad ampliare

la gamma dei servizi, soprattutto di natura finanziaria, offerti alla clientela. La loro scarsa presenza nei mercati bancari al dettaglio ha invece limitato l'apporto all'aumento della concorrenza.

A partire dalla metà degli anni ottanta il sistema bancario italiano è stato interessato da un processo di progressiva liberalizzazione e modernizzazione, le cui tappe fondamentali sono costituite dalla rimozione del massimale sugli impieghi, dall'abolizione dei vincoli di portafoglio e di quelli all'apertura di nuovi sportelli. L'attività delle banche estere ne risultò condizionata, mostrando una contrazione anche rilevante in alcuni segmenti di attività; nel 1990 la loro quota di mercato sul totale dei fondi intermediati si era ridotta al 2,6 per cento, quella sui prestiti a clientela al 3 per cento.

In risposta a tali sviluppi, gli operatori esteri hanno orientato in misura crescente la loro attività verso i mercati finanziari all'ingrosso, allora poco sviluppati ma con buone potenzialità di crescita: la loro presenza crebbe rapidamente nelle operazioni in valori mobiliari, nell'offerta di servizi di gestione di patrimoni, nell'attività di banca corrispondente (*cash management* a supporto della tesoreria della clientela, operazioni di copertura e in cambi) e di *investment banking*, in particolare nella raccolta diretta di fondi sul mercato dei capitali (collocamenti di capitale, obbligazioni, prestiti sindacati).

Alla metà degli anni novanta, l'operatività 'sotto la linea' superava il 42 per cento degli 'impegni e rischi' totali del sistema, soprattutto per le quote rilevanti tenute nell'attività a termine in titoli e nei derivati.

In tale fase, la tipologia di insediamento più diffusa continuava a essere la filiale, che risulta più flessibile e idonea a strategie di offerta focalizzate su alcune fasce di servizi in un'ottica di permanenza a tempo determinato.

Negli anni novanta il riconoscimento in Europa dei principi di libertà di stabilimento e dell'*home country control* completarono l'evoluzione del quadro regolamentare, equiparando l'attività delle banche locali ed estere ed innalzando ulteriormente il grado di concorrenza. La creazione di un mercato bancario unico nell'area modificò completamente la procedura di ingresso delle banche comunitarie, che poterono sfruttare una più rapida via di accesso – una semplice comunicazione alla Banca d'Italia – evitando, nel contempo, la costituzione di fondi di dotazione riferiti alle filiali. La supervisione delle banche estere dei paesi dell'Unione

venne affidata alle Autorità di vigilanza del paese di origine, salvo per la situazione di liquidità.

Il processo d'integrazione ha subito un'accelerazione a seguito dell'unificazione monetaria, che ha catalizzato le principali iniziative di riorganizzazione delle imprese industriali e finanziarie.

Anche in risposta a questi sviluppi, in Italia negli anni scorsi l'ingresso degli operatori bancari esteri si è intensificato e ha riguardato in misura crescente l'attività creditizia tradizionale, al fine di trarre vantaggio dall'elevata capacità di risparmio delle famiglie italiane, oltre che dal potenziale di sviluppo dei comparti *retail* e *mid corporate*.

L'ingresso nel segmento *retail* è stato realizzato prevalentemente attraverso l'acquisizione di banche e società finanziarie locali, anche al fine di avvalersi del vantaggio competitivo di cui tali intermediari godono grazie al radicamento sul territorio e allo stretto contatto con la clientela. Le filiazioni operano come reti dei gruppi internazionali di appartenenza, con politiche commerciali improntate alla crescita dimensionale e basate sull'ampliamento della rete territoriale e sul rafforzamento delle relazioni con le società prodotte delle capogruppo estere.

Tra il 1990 e il 2005, la quota di mercato degli intermediari esteri è passata dal 2,6 all'8 per cento dei fondi intermediati totali; negli anni successivi è ulteriormente salita; nella prima parte del 2009, si è attestata intorno al 16 per cento.

Notevole è stato l'aumento dell'attività degli intermediari esteri verso le famiglie (tav.2). Sono entrati sul mercato operatori esteri specializzati nei mutui e nel credito al consumo, caratterizzati dall'uso di tecniche avanzate di *credit scoring*. Questa evoluzione, che nel complesso ha facilitato l'accesso delle famiglie a queste forme di finanziamento, è stata accompagnata anche da innovazioni nelle caratteristiche dei contratti⁴, durate più lunghe, massimali di erogazione più ampi e maggiore percentuale di rischi finanziari rispetto alla media italiana. Nel primo semestre di quest'anno le quote di mercato sui mutui e sui prestiti personali si sono collocate, rispettivamente, intorno al 15 e al 28 per cento (erano lo 0,2 per cento e il 7,7 per cento nel 1990); anche la raccolta da clientela è aumentata, sebbene a ritmi

⁴ Casolaro, L., Gambacorta L. e L. Guiso (2005), *Regulation, formal and informal enforcement and the development of the household loan market. Lesson from Italy*, Temi di discussione n. 560, settembre.

più contenuti rispetto agli impieghi (dal 1990 al 2008 la quota è salita dall'1 per cento ad oltre il 9 per cento).

Attualmente le banche estere sono presenti in Italia con un'ampia varietà di assetti organizzativi (filiali, filiazioni, partecipazioni rilevanti) e svolgono un ruolo di rilievo in una gamma di prodotti assai ampia che va dai servizi di *corporate banking* all'operatività sui mercati all'ingrosso, all'attività di *clearing* e *settlement*, dal *project finance* alla gestione del risparmio e alla consulenza in materia finanziaria, dal *leasing* alle attività tradizionali.

In alcuni specifici comparti, quali ad esempio i servizi di banca depositaria, l'attività di finanziamento e consulenza agli enti locali e la strutturazione e vendita di prodotti derivati, gli intermediari esteri svolgono un ruolo di primo piano. Nell'attività di custodia di titoli le filiazioni e filiali estere controllano quasi un quarto del totale depositato; tale quota potrebbe aumentare in misura significativa a seguito delle cessioni in corso di realizzazione o annunciate da importanti gruppi italiani. È necessario che i vantaggi derivanti dalle possibili economie di scala siano traslati sulla clientela e che i servizi resi siano concretamente adattati alle esigenze degli operatori italiani.

I risultati economici delle filiali estere operanti in Italia hanno risentito fortemente della crisi, in relazione alla loro operatività prevalentemente orientata verso il segmento più colpito dell'*investment banking*; la redditività è divenuta negativa.

Le filiazioni hanno invece fatto registrare un risultato nel complesso positivo. L'esercizio 2008 si è chiuso in utile per tutte; in alcuni casi si è registrata una crescita del margine di intermediazione e del risultato operativo lordo. Tali evidenze assumono rilievo soprattutto se raffrontate ai risultati economici delle capogruppo estere, che spesso hanno registrato pesanti perdite e una marcata crescita degli accantonamenti.

La migliore *performance* delle filiazioni operanti in Italia è stata conseguita grazie a alla specializzazione nell'attività al dettaglio; vi hanno contribuito politiche di contenimento dei costi attuate attraverso un ridimensionamento delle strutture.

Le differenze nel tipo di operatività tra filiali e filiazioni si sono riflesse anche nella recente dinamica dei finanziamenti erogati dalle due categorie di intermediari. Per le filiali il tasso di crescita dei prestiti è rimasto per lungo tempo al di sopra del 20 per cento fino all'estate del 2008 in connessione con la forte espansione dei prestiti sindacati alle imprese di

dimensione medio-grandi e alle società finanziarie; si è successivamente ridotto fino a diventare negativo per 5,6 punti percentuali nel settembre 2009 per gli effetti della crisi sulle operazioni all'ingrosso. Di contro le filiazioni hanno mantenuto tassi di crescita superiori alla media del sistema sia per i prestiti alle famiglie, sia per quelli alle imprese.

Le analisi empiriche effettuate in Banca d'Italia⁵ mostrano come gli operatori bancari esteri abbiano contribuito ad aumentare la mobilità provinciale della clientela, soprattutto delle famiglie, e abbiano stimolato l'innovazione di prodotto.

L'accresciuta concorrenza si è tradotta in una riduzione dei tassi di interesse attivi sui finanziamenti a medio e a lungo termine alle famiglie per l'acquisto di immobili. La riduzione è risultata dell'ordine di 15 punti base in media nel decennio 1997-2006 e di 18 punti base negli ultimi cinque anni del periodo. Per gli anni più recenti si rileva anche una riduzione delle garanzie reali che accompagnano i prestiti a medio e a lungo termine, presumibilmente a seguito dell'incremento della quota dei finanziamenti ipotecari sul valore complessivo degli immobili.

L'ingresso di operatori esteri non sembra invece aver influenzato i tassi di interesse alle imprese, sia a breve sia a medio e a lungo termine; ciò riflette presumibilmente le difficoltà che gli operatori esteri incontrano nella valutazione dei progetti da finanziare, a causa del loro minor radicamento sul territorio, che si traduce in relazioni di clientela più tenui con le aziende affidate. Anche nel caso delle imprese, tuttavia, nell'ultimo periodo la presenza di intermediari esteri si associa a una tendenza alla riduzione delle garanzie reali sui finanziamenti a medio e a lungo termine.

4. La vigilanza

L'evoluzione della presenza e dei modelli di business delle banche estere attive nel nostro Paese ha indotto significativi mutamenti dell'approccio di vigilanza. Su di essi ha influito, in misura rilevante, il progredire del processo di integrazione finanziaria internazionale, soprattutto in Europa.

⁵ L. Infante, P. Rossi (2009), *L'attività retail delle banche estere in Italia: effetti sull'offerta di credito alle famiglie e alle imprese*, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 714, giugno.

Nell'ambito del mercato unico europeo con il principio dell'*home country control* le filiali di banche di altri Stati membri sono sottoposte a un modello di vigilanza significativamente diverso da quello adottato per le filiazioni di diritto italiano. I controlli sulle prime sono demandati pressoché completamente alle autorità degli Stati membri di origine, con la rilevante eccezione del rischio di liquidità, monitorato dalle autorità dei paesi ospitanti. La Banca d'Italia segue il rischio di liquidità con diverse modalità; da settembre 2008 i controlli si sono fatti più intensi, alle banche viene ora richiesto il mantenimento di una posizione netta di liquidità positiva fino alla scadenza mensile. Nelle fasi di maggiore tensione sono stati effettuati interventi diretti nei confronti delle case madri estere, con l'ausilio delle relative Autorità di supervisione. Provvedimenti specifici, a carattere straordinario, possono essere adottati nei confronti di filiali con rilevanti volumi di depositi raccolti nel nostro Paese.

Sulle filiali, la Vigilanza italiana svolge anche importanti funzioni di controllo in tema di trasparenza dei servizi bancari offerti alla clientela e di antiriciclaggio, sulle quali mi soffermerò tra breve.

I controlli sulle filiazioni sono più intensi e analoghi a quelli sulle banche italiane. Devono essere svolti, in linea con il nuovo *framework* prudenziale definito dagli accordi di Basilea 2, in modo coordinato tra le Autorità dei paesi di origine e quelle dei paesi ospitanti. Questo articolato sistema di supervisione che coinvolge diverse Autorità con differenti poteri rende complesso e impegnativo il compito della Vigilanza, in un contesto in cui si amplia lo spettro dei rischi, anche operativi e reputazionali, ai quali gli intermediari esteri sono esposti.

La Vigilanza, analogamente a quanto avviene per le banche italiane, sempre più orienta e gradua la propria azione in base ai rischi, alla loro rilevanza. Per coglierne l'evoluzione e l'incidenza, ha accresciuto le occasioni di incontro con le filiazioni di gruppi esteri. Questa interlocuzione è utile per una tempestiva e approfondita analisi delle scelte gestionali, da inquadrare nell'ambito di quelle di gruppo, e dei sistemi di governo e di controllo dei rischi. Sono state intensificate le ispezioni, anche di tipo mirato.

È stata avviata una incisiva azione per il rafforzamento del sistema dei controlli interni, che in alcuni casi risultavano carenti. La risposta è stata positiva, ma il processo di adeguamento verso standard più elevati non è del tutto compiuto. È necessario un ripensamento profondo della cultura aziendale di alcuni grandi gruppi finanziari per realizzare

un nuovo rapporto tra unità di business e funzioni di controllo. Queste ultime devono acquisire un'importanza maggiore rispetto al passato.

Lo svolgimento di attività di banca depositaria richiede assetti organizzativi e processi operativi adeguati al fine di contenere i rischi operativi e reputazionali cui i *custodian* sono soggetti. Il quadro regolamentare che in Italia disciplina il settore facilita lo svolgimento dell'attività in maniera affidabile e trasparente: ad esempio, la separatezza tra le società di gestione e la banca depositaria agevola il controllo sull'attività, sulla qualità delle valutazioni, sulla consistenza effettiva degli *asset* in custodia. Questo assetto ha consentito di prevenire rischi analoghi a quelli manifestatisi in altri ordinamenti. Occorre continuare nell'impegno di rendere l'attività ancora più efficiente e sicura al servizio della clientela.

L'operatività in strumenti derivati può esporre le banche a rischi legali e reputazionali elevati. Ne sono evidenza i numerosi contenziosi in essere. Da tempo abbiamo avviato su questo fronte un'intensa azione di richiamo alla correttezza dei comportamenti e alla necessità di un'accurata valutazione dei rischi, nonché di monitoraggio del fenomeno, anche attraverso accertamenti ispettivi mirati. Non abbassiamo la guardia.

Un aspetto che può condizionare l'azione di supervisione riguarda la disponibilità di complete informative sull'operare delle filiali, e in qualche misura anche delle filiazioni presenti in Italia, quando in particolare esse svolgono un mero ruolo di collocamento di prodotti costruiti all'estero, sovente sulla piazza di Londra. In questi casi diviene difficile ottenere, anche in sede ispettiva, la documentazione necessaria a ricostruire l'operatività dell'intermediario estero in Italia; si è trattato, in alcuni casi, di operazioni complesse, che espongono gli intermediari a elevati rischi operativi, legali e reputazionali difficilmente quantificabili. Nel rispetto della divisione di responsabilità disegnata dall'ordinamento comunitario, è necessaria una maggiore collaborazione tra operatori esteri e Autorità dei paesi in cui prestano i loro servizi.

Occorrono miglioramenti sul fronte della trasparenza: anche gli intermediari esteri devono rispettare gli obblighi di pubblicità, seguire le disposizioni riguardanti i contratti e, in generale, impostare le relazioni con la clientela su basi di massima correttezza. Risulta fondamentale, in particolare, un'attenta selezione degli agenti di distribuzione delle carte di credito, settore nel quale alcune banche estere sono molto attive.

Anche con riferimento al delicato tema del contrasto al fenomeno del riciclaggio, è necessario un salto di qualità, un impegno maggiore da parte dell'alta direzione, una più intensa formazione del personale, controlli più incisivi. Abbiamo talvolta riscontrato una sottovalutazione di questo fenomeno da parte delle capogruppo estere nell'impostare i programmi di organizzazione e riorganizzazione delle unità italiane.

La supervisione sulle banche estere deve conciliare le esigenze di controllo su organismi che talora assumono rilevanza sistemica nel territorio nazionale con i poteri dell'Autorità di vigilanza del paese di insediamento della casa madre. È un processo delicato, che richiede equilibrio e pragmatismo. La Banca d'Italia ha intensificato e rafforzato l'azione svolta nell'ambito dei collegi dei supervisori. Al di là del compito di convalida dei sistemi interni di misurazione dei rischi, l'attività dei collegi si è andata ampliando, non senza difficoltà, su tematiche più generali, concernenti la stabilità stessa dei gruppi bancari transfrontalieri.

5. *L'evoluzione della regolamentazione e della supervisione*

L'integrazione dei mercati e l'ampio processo di internazionalizzazione possono facilitare il propagarsi di fenomeni di instabilità, anche inizialmente circoscritti e rendono necessarie risposte coordinate. Per questo è essenziale non solo introdurre speditamente nuove regole comuni sul settore finanziario, volte a ridurre il rischio di crisi sistemiche, ma anche conseguire maggiore omogeneità nell'applicazione concreta delle stesse e rafforzare la cooperazione tra le Autorità di vigilanza nazionali. Le proposte di riforma delle regole toccano numerosi temi: la dotazione patrimoniale delle banche, l'ampiezza del perimetro regolamentare, il disegno di misure per attenuare la prociclicità dell'attività di intermediazione, i buffer di liquidità, l'introduzione di limiti al grado di leva finanziaria degli intermediari, il miglioramento della *governance* e dei meccanismi di remunerazione del *management*, il ruolo degli intermediari a rilevanza sistemica, l'integrazione tra la vigilanza macroprudenziale e quella microprudenziale, il coordinamento internazionale tra Autorità nel controllo delle istituzioni *cross-border*.

Un'efficace supervisione di gruppi internazionali e la realizzazione di un processo di controllo veramente integrato richiedono di superare le difformità che ancora si riscontrano negli approcci adottati dalle diverse Autorità di controllo soprattutto nella definizione del

perimetro di consolidamento dei gruppi bancari, nelle modalità di applicazione del secondo pilastro di Basilea, nel trattamento dei rischi di liquidità, nella rilevazione delle attività dei veicoli fuori bilancio, negli standard contabili, nelle segnalazioni prudenziali.

L'FSB, sotto la guida del Governatore della Banca d'Italia, ha individuato nei collegi dei supervisori lo strumento idoneo a rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le Autorità di vigilanza coinvolte nella supervisione dei gruppi internazionali. Si tratta di uno strumento già diffuso nell'ambito dell'Unione europea, e ampiamente utilizzato nel nostro Paese, che andrà rafforzato nel prossimo futuro ed esteso a tutti i gruppi transfrontalieri; per renderne più incisiva l'azione è necessaria una chiara legislazione di riferimento e una precisa indicazione dei compiti e dei poteri dei collegi: questi organismi hanno in generale funzionato in modo soddisfacente come luoghi per lo scambio di informazioni, ma non hanno saputo sviluppare una reale capacità di valutazione congiunta dei rischi per il gruppo e le sue componenti e di efficace coordinamento dell'azione di vigilanza.

E' necessario rafforzare la capacità decisionale dei collegi, prevedendo meccanismi per la risoluzione delle controversie e un ruolo di coordinamento forte per l'autorità di vigilanza consolidata. Questo processo dovrebbe essere completato con un maggior riconoscimento al ruolo della capogruppo sulla base di una legislazione comunitaria dei gruppi bancari, che stabilisca una corretta distribuzione di oneri e benefici tra tutte le componenti. La legislazione italiana sui gruppi bancari può fornire utili punti di riferimento.

Inoltre, i collegi devono diventare il luogo in cui si determina una valutazione integrata dei rischi a livello di gruppo e delle filiazioni più importanti per definire la programmazione delle attività di vigilanza e gli interventi correttivi. Questo richiede l'elaborazione di metodologie comuni e la condivisione di informazioni, anche attraverso basi dati centralizzate accessibili alle autorità del collegio, per favorire un monitoraggio comune dei profili di rischio più importanti.

Difficoltà sono emerse nella gestione delle crisi dei gruppi *cross border*. Manca, in particolare, un accordo sulle modalità di ripartizione degli oneri derivanti dagli interventi. Il supporto dei Governi è stato di fatto indirizzato esclusivamente a sostegno delle componenti nazionali degli intermediari in crisi, piuttosto che a difesa del gruppo nel suo complesso. I collegi dei supervisori non hanno giocato un ruolo centrale al manifestarsi di crisi di un gruppo, come sarebbe stato auspicabile; anche laddove si credeva che la cooperazione avesse

determinato un buon grado di uniformità negli approcci regolamentari, hanno prevalso esigenze e prassi nazionali. Il problema del *too big to fail* è attualmente in discussione nelle sedi internazionali dove sono state avanzate diverse ipotesi di interventi tra cui la proposta di applicare requisiti patrimoniali aggiuntivi e altre ancora più radicali per ridurre le dimensioni e l'interdipendenza delle strutture dei gruppi aventi rilevanza sistemica a livello globale. Il dibattito è ancora all'inizio e potrà avere un impatto considerevole sull'integrazione dei mercati.

La Commissione europea ha formulato una serie di proposte volte a migliorare la cooperazione tra Autorità di vigilanza, conseguire una maggiore armonizzazione delle disposizioni in materia di gestione e risoluzione delle crisi, chiarire i criteri per l'allocazione dei costi derivanti da crisi bancarie tra i paesi.

Le iniziative maggiormente significative riguardano: il miglioramento della quantità e qualità delle informazioni che le Autorità *home* e *host* dovranno scambiarsi, sia in tempi normali sia in caso di crisi; la partecipazione delle Autorità *host* ai collegi dei supervisori anche nel caso di filiali significative; un nuovo sistema europeo dei supervisori finanziari (ESFS; *European System of Financial Supervisors*), basato su tre Autorità (*European Banking Authority*, EBA, *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA, e *European Securities Markets Authority*, ESMA), con il compito di assicurare una maggiore efficacia dell'azione di controllo sui grandi gruppi europei; la creazione di un nuovo organismo, lo *European Systemic Risk Board* (ESRB), al fine di accrescere l'orientamento macroprudenziale delle politiche di vigilanza.

Nelle scorse settimane la Commissione ha pubblicato un documento di consultazione nel quale ha illustrato i progetti con cui intende migliorare l'attività di *early intervention* delle Autorità di vigilanza e la gestione e risoluzione delle crisi bancarie. L'intenzione è quella di modificare le normative europee in materia di diritto societario e fallimentare, nonché i sistemi di assicurazione obbligatoria dei depositi e, più in generale, di finanziamento dei costi delle crisi.

L'insieme delle modifiche regolamentari allo studio, quando attuate, impatteranno in modo significativo sul modo di fare vigilanza sugli intermediari – sia nazionali, sia esteri – e sui ruoli e responsabilità delle diverse Autorità coinvolte. Si aprirà una fase di interlocuzione e confronto intensa, ne potranno essere influenzati gli assetti organizzativi e i modelli di impresa.

6. Conclusioni

Ritengo che l'esperienza italiana degli ultimi venticinque anni, efficacemente analizzata nella ricerca che l'Aibe ha promosso, sia, nel complesso, positiva. Nel corso del tempo le banche estere hanno significativamente aumentato la loro presenza in Italia ed hanno contribuito a diffondere nuovi modelli di business, anche differenti da quelli prevalenti sui mercati domestici. Gli intermediari esteri hanno fornito un significativo apporto alla crescita dell'industria bancaria italiana, in termini di innovazione, qualità e quantità di servizi offerti, innalzamento del tono concorrenziale: ne hanno beneficiato i risparmiatori e gli investitori nazionali. Tale contributo è stato maggiore in alcuni segmenti di mercato, meno evidente in altri.

Nella recente crisi, a differenza di quanto successo in altri paesi, la presenza di banche estere non ha originato tensioni o inflitto perdite ai risparmiatori in Italia. La maggiore articolazione operativa e la rapida evoluzione del contesto esterno hanno peraltro accresciuto, soprattutto in alcuni comparti, l'esposizione ai rischi. La Banca d'Italia ha, di conseguenza, adattato approcci e strumenti di controllo, in modo da mantenere elevata l'efficacia della propria azione, adeguandola all'evoluzione dei rischi; negli ultimi anni, questa azione è stata particolarmente intensa con riferimento ai rischi di liquidità, operativi, legali e di reputazione.

L'accresciuta integrazione dei mercati finanziari amplifica i pericoli di contagio. Il dibattito sull'efficacia della vigilanza sui grandi gruppi *cross-border*, con articolazioni organizzative spesso molto, troppo complesse, è aperto. È una questione che esula, ovviamente, dai confini nazionali. Se la crisi è stata globale – e ciò è indubbio – il processo di revisione e rafforzamento dell'architettura di vigilanza dovrà essere quanto più possibile coordinato a livello internazionale. La risposta regolamentare per sanare una finanza che ha dimostrato di essere senza confini e fortemente interconnessa non può essere declinata con diversi accenti e impostazioni nazionali; deve seguire indirizzi comuni e modalità attuative ispirate ai medesimi principi. Se ciò non fosse, presteremmo il fianco all'arbitraggio regolamentare e a comportamenti opportunistici dei grandi intermediari globali. Nel nuovo contesto non vi è, non vi deve essere, la possibilità che i supervisori promuovano attraverso una *light regulation* le proprie piazze finanziarie.

È emerso un ampio consenso a livello internazionale intorno alla necessità di ricorrere a regole comuni, ad azioni di controllo omogenee, a un efficace e severo *enforcement*, al

potenziamento del ruolo dei collegi dei supervisori e della cooperazione fra Autorità di vigilanza. È auspicabile che tale consenso si traduca rapidamente in azioni concrete.

La Banca d'Italia è persuasa che la maggiore cooperazione e collaborazione sia la strada giusta per ridurre il più possibile il rischio di altre crisi ed evitare danni gravi come quelli che abbiamo subito nell'ultimo biennio.

Come Autorità responsabile della vigilanza prudenziale in Italia, applichiamo scrupolosamente le regole concordate in sede internazionale ed europea, coniugandole con un'azione di controllo particolarmente attenta e severa. Lo facciamo tutti i giorni. L'esperienza recente ci ha mostrato che è necessario proseguire su questa strada.

Allegato (tavole e figure)

Presenza di banche estere nei paesi dell'Unione Europea

(Dati riferiti alla fine del 2007)

	Numero intermediari esteri presenti (filiali e filiazioni)		Quota di mercato degli intermediari esteri (totale attivo)	
	di cui: filiali		di cui: filiali	
Belgio	85	58	24,8	6,9
Bulgaria	21	5	81,6	4,0
Repubblica Ceca	34	14	91,5	8,9
Danimarca	31	22	19,3	5,0
Germania	123	84	11,1	2,1
Estonia	13	8	98,8	11,2
Irlanda	69	32	46,7	10,2
Grecia	35	27	23,2	9,6
Spagna	127	80	11,6	7,8
Francia	239	88	12,9	2,2
Italia	99	82	17,4	9,5
Cipro	33	25	32,1	11,8
Lettonia	13	2	58,0	0,0
Lituania	8	3	83,7	8,0
Lussemburgo	151	43	95,0	15,9
Ungheria	30	6	57,4	1,6
Malta	16	3	42,6	0,0
Olanda	50	23	17,6	2,5
Austria	53	27	26,9	1,2
Polonia	54	14	70,5	4,1
Portogallo	36	24	23,0	6,8
Romania	34	10	82,1	4,8
Slovenia	11	3	28,5	0,6
Slovacchia	25	10	95,9	19,6
Finlandia	33	25	65,3	5,3
Svezia	24	16	9,3	9,0
Regno Unito	264	174	53,4	42,3
UM - 13	1111	596	19,5	4,9
UE - 27	1711	908	28,7	14,2

Fonte: elaborazioni su dati Banca Centrale Europea

QUOTE DI MERCATO DELLE BANCHE ESTERE IN ITALIA*(Dati medi annui riferiti a filiali e filiazioni di banche estere)*

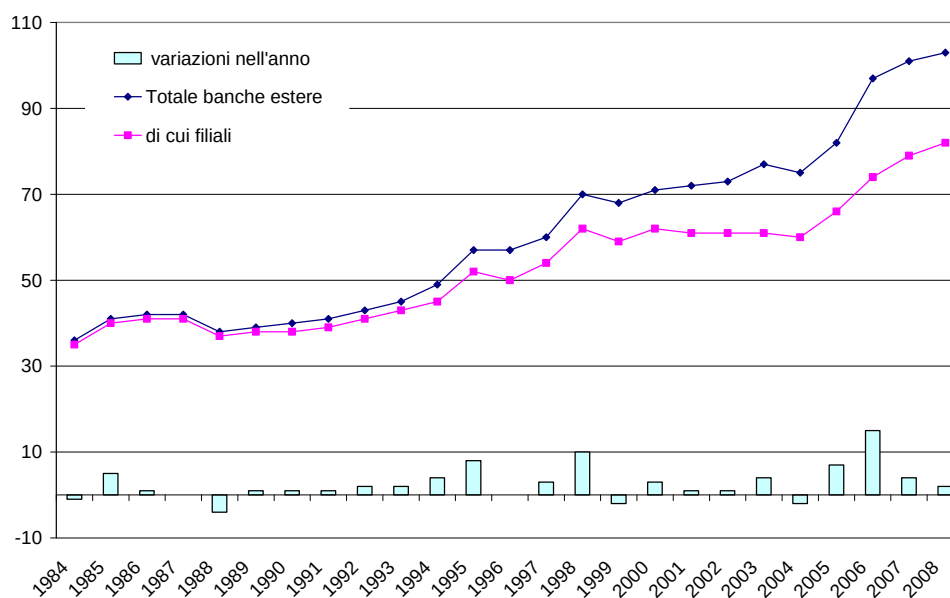
	1984	1990	1995	2000	2005	2008	2009 (1)
Totale filiali e filiazioni							
Fondi intermediati	4,2	2,6	5,2	7,1	7,9	16,4	16,2
Rapporti interbancari attivi	9,8	6,0	15,7	12,9	13,3	20,6	17,1
Prestiti	5,2	3,0	2,7	5,8	9,0	16,2	15,8
<i>mutui</i>	0,7	0,2	0,3	5,7	5,8	12,5	15,2
<i>prestiti personali</i>	11,5	7,7	6,2	14,2	27,7	35,4	27,5
Valori mobiliari	1,6	1,5	6,3	10,1	9,9	17,6	12,0
Raccolta	1,0	0,9	2,0	2,9	4,7	11,2	9,3
Rapporti interbancari passivi	13,7	9,7	16,3	19,3	24,0	32,7	27,6
Crediti di firma	8,6	6,1	5,4	10,6	11,3	13,5	12,3
Impegni e rischi	29,5	24,4	42,6	16,8	6,9	27,3	11,9
Titoli a custodia	1,9	2,2	5,6	9,0	10,7	28,7	33,3
di cui: filiali							
Fondi intermediati	3,3	1,8	4,1	4,8	5,4	9,4	8,9
Rapporti interbancari attivi	8,6	5,0	14,2	9,9	10,3	12,5	10,7
Prestiti	4,0	1,9	2,0	3,0	6,3	7,7	7,2
<i>mutui</i>	0,2	0,1	0,2	0,7	2,6	3,6	4,6
<i>prestiti personali</i>	0,1	0,0	0,2	3,0	9,0	3,5	5,6
Valori mobiliari	1,2	1,3	5,2	7,9	4,3	7,6	5,9
Raccolta	0,2	0,2	0,8	1,4	3,2	3,0	2,2
Rapporti interbancari passivi	12,5	8,7	15,0	15,0	20,3	22,1	19,3
Crediti di firma	6,9	4,9	4,4	6,2	5,2	5,5	5,1
Impegni e rischi	28,6	23,0	40,9	15,3	4,6	20,0	7,8
Titoli a custodia	1,3	1,5	4,5	7,2	8,5	14,5	10,8

Fonte: Segnalazioni di vigilanza. – (1) dati riferiti alla media dei primi 6 mesi dell'anno. Alcune voci possono avere definizioni diverse dal passato, per il cambio delle modalità di segnalazione.

Fig. 1

NUMERO DI BANCHE ESTERE PRESENTI IN ITALIA

(Dati riferiti a filiali e filiazioni di banche estere)

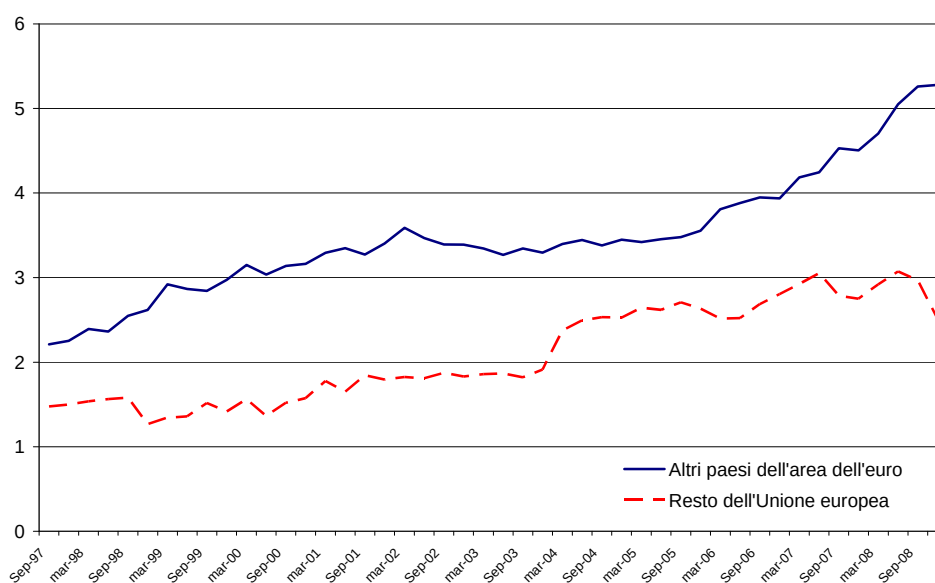


Fonte: Segnalazioni di vigilanza.

Fig. 2

PRESTITI DI BANCHE DELL'UNIONE EUROPEA A NON RESIDENTI (1)

(Ammontare per residenza della controparte, in percentuale del totale dei prestiti in essere)



Fonte: Banca Centrale Europea.

(1) Prestiti in essere facenti capo a banche con sede nell'Unione Europea verso clientela non istituzionale residente in altri paesi dell'area. Tra le controparti, sono escluse le istituzioni monetarie e finanziarie.