

21° CONGRESSO NAZIONALE
delle Fondazioni di Origine Bancaria
e delle Casse di Risparmio Spa

Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia

Fabrizio Saccomanni

Siena, 10 giugno 2009

1. Introduzione

Rivolgo innanzitutto un ringraziamento all'ACRI per avermi invitato alla ventunesima edizione del Congresso Nazionale delle Fondazioni di Origine Bancaria e delle Casse di Risparmio, dedicato al tema dell'identità e delle radici del futuro.

Il Congresso cade in un importante anniversario: i dieci anni della legge sulle Fondazioni bancarie del 1999, la riforma Ciampi-Pinza.

In questo lasso di tempo i fondamenti della legge di riforma hanno attraversato un processo di assestamento; il progetto che ne stava alla base è stato sostanzialmente attuato. Il sistema bancario italiano ha continuato la profonda trasformazione avviata negli anni '90 con il contributo essenziale delle Fondazioni, dimostratesi capaci di interpretare in maniera costruttiva ed efficace il proprio particolare ruolo in un contesto normativo e finanziario profondamente mutato.

La giornata di oggi può costituire ad un tempo l'occasione per tirare le somme delle rilevanti trasformazioni avvenute in questo decennio nel sistema bancario italiano, ma anche per iniziare una riflessione più ampia sulle implicazioni che l'irrompere di una crisi finanziaria così violenta come quella che stiamo attraversando ci sollecita.

Il sistema bancario italiano è stato colpito meno di altri dall'onda d'urto iniziale dello shock finanziario globale. A proteggere le nostre banche dalle turbolenze sui mercati finanziari internazionali hanno contribuito comportamenti sani e prudenti degli intermediari e una regolamentazione e prassi di vigilanza attente a salvaguardare la stabilità e a evitare l'assunzione di rischi eccessivi.

Importante fattore di stabilità si è rivelato anche il modello di attività delle banche italiane, e in particolare delle Casse di Risparmio,

che assegna un ruolo importante alle controparti non-finanziarie sia dal lato della raccolta, sia da quello dell'erogazione del credito. Fondamentale è stata la fiducia che i depositanti hanno continuato a prestare nelle nostre banche.

Alla crisi finanziaria è seguita una profonda fase di recessione economica, che sta investendo anche il nostro Paese. Si registrano riflessi negativi sulla qualità del credito, destinati inevitabilmente a crescere nel prossimo futuro.

La risposta delle autorità alla crisi è stata pronta, articolata e coordinata a livello internazionale. Tutti gli strumenti disponibili sono stati utilizzati, in alcuni casi con modalità e procedure innovative. Le politiche monetarie, le garanzie pubbliche, gli stimoli fiscali, l'azione di vigilanza sono stati tutti focalizzati sugli obiettivi di riattivare l'operatività dei mercati monetari e finanziari, di stimolare il riflusso del credito all'economia, di sostenere la domanda globale e l'occupazione. I primi effetti di questa strategia si cominciano a scorgere.

Ma la dimensione della crisi richiede ora di riflettere attentamente sugli elementi di vulnerabilità che ne hanno reso possibile la deflagrazione. Occorre far tesoro al più presto delle dure lezioni che la crisi ci ha impartito.

A livello mondiale, su iniziativa della Presidenza italiana del G8 si stanno ponendo le basi per la definizione di *global legal standards* per la proprietà, l'integrità e la trasparenza dell'attività economica e finanziaria internazionale. Il *Financial Stability Board* ha assunto un ruolo centrale nell'analisi delle cause e nell'elaborazione delle proposte di riforma della regolamentazione. Il Governatore ha svolto nelle ultime Considerazioni Finali una diagnosi e indicato le strade da percorrere per superare le attuali criticità. Non ritornerò su questi temi, salvo che per ricordare i tre pilastri su cui, nelle parole del Governatore, si dovrà basare la strategia di rifondazione del sistema finanziario globale: le

istituzioni finanziarie internazionali, i regolatori, le banche centrali. In questo solco, vorrei soffermarmi sul dibattito che riguarda la futura architettura della vigilanza nell'Unione Europea, fattosi particolarmente vivace nelle ultime settimane. Concluderò infine con alcune considerazioni sul ruolo delle Fondazioni bancarie in questa difficile fase della congiuntura.

2. La riforma della regolamentazione in Europa

La discussione sulla revisione dell'architettura della vigilanza in Europa è partita dalla constatazione di alcune criticità che lo scoppio della crisi ha reso palesi: insufficienza dell'armonizzazione delle normative prudenziali nazionali, delle prassi operative di vigilanza; difficoltà a definire soluzioni condivise nella gestione di crisi di operatori transnazionali; necessità di dare maggior rilievo all'analisi e alla gestione dei rischi macroprudenziali.

Su tutti questi temi, ma in specie sul nuovo approccio macroprudenziale alla supervisione, un contributo importante è venuto dal rapporto del Gruppo di esperti presieduto da Jacques de Larosière che ha formulato una serie di proposte per riformare radicalmente gli assetti della supervisione bancaria e finanziaria in Europa. Punto chiave del *Rapporto de Larosière* è la collocazione della funzione di gestione dei rischi sistemici nel contesto del Sistema Europeo di Banche Centrali.

Il 27 maggio la Commissione europea ha reso nota la propria posizione in materia, recependo in gran parte le conclusioni del *Rapporto de Larosière*, cercando nel contempo di conciliare le diverse esigenze di paesi in cui la supervisione è affidata a istituti distinti dalle banche centrali.

La Commissione ha proposto, innanzitutto, la creazione di uno *European Systemic Risk Council* per monitorare le minacce alla stabilità finanziaria che derivano dagli sviluppi macroeconomici e dai rischi di propagazione sistemica dei focolai di crisi. Al nuovo organismo, privo di personalità giuridica, parteciperebbero, a diverso titolo, banche centrali, istituzioni comunitarie, autorità di vigilanza. Esso verrebbe presieduto dal Presidente della Banca centrale europea; quest'ultima fornirebbe anche un supporto logistico e tecnico. A tal fine è prefigurato il ricorso, per la prima volta, alla disposizione del Trattato che consente l'attribuzione alla BCE di compiti di vigilanza, in modo da garantire la saldatura tra questa nuova forma di supervisione e le funzioni di politica monetaria.

È importante che il nuovo assetto istituzionale riconosca la vigilanza macroprudenziale come una funzione di banca centrale e doti il nuovo organismo di strumenti efficaci per assicurare che all'analisi dei rischi potenziali per il sistema finanziario seguano efficaci azioni di *policy*.

Sul versante della vigilanza microprudenziale, la Commissione prevede tre Autorità europee di settore in sostituzione degli attuali comitati di cooperazione in campo bancario, assicurativo e dei mercati finanziari. Esse sarebbero composte da rappresentanti delle Autorità di vigilanza nazionali, presiedute da una personalità indipendente, dotate di risorse proprie. L'attività di vigilanza rimarrà una responsabilità degli Stati membri, con un crescente rilievo dei collegi dei supervisori per i gruppi transnazionali. Le tre nuove Autorità dovranno, su questo sfondo, codificare la normativa di vigilanza e favorirne un'uniforme applicazione, far convergere le prassi di vigilanza, rendere possibile un'effettiva cooperazione tra regolatori nazionali, soprattutto in situazioni di crisi.

Si deve puntare a un'attuazione ambiziosa di questi compiti: si dovrà effettivamente muovere verso un *rulebook* comune, con norme e standard di vigilanza definiti a livello europeo e direttamente applicabili nell'intero Mercato Unico; bisognerà rendere efficace il funzionamento dei collegi dei supervisori, per assicurare una vigilanza veramente integrata dei gruppi transfrontalieri.

Le proposte della Commissione sono state esaminate dal Comitato Economico e Finanziario della UE – composto da rappresentanti dei Ministeri finanziari, della BCE e delle banche centrali nazionali – e, ieri, dal Consiglio ECOFIN; verranno quindi sottoposte all'approvazione del Consiglio Europeo del 18 e 19 giugno. Rimane da definire un certo numero di aspetti, che riguardano gli assetti istituzionali, organizzativi e procedurali. E' importante che in questa fase di redazione finale dei testi ci si attenga quanto più possibile allo spirito del *Rapporto de Larosière*, rafforzando il collegamento tra il nuovo organo di supervisione dei rischi sistemici e la BCE e dotandolo degli opportuni strumenti informativi e operativi.

Dall'esito di queste discussioni dipenderà la capacità della UE di perseguire ad un tempo la stabilità monetaria e finanziaria su scala sistemica e di porsi come modello per il perseguimento di questo obiettivo a livello globale.

3. Il ruolo delle Fondazioni bancarie

Intervenendo l'ottobre scorso alla Giornata Mondiale del Risparmio, nel momento più acuto e incerto dallo scoppio della crisi, il Governatore della Banca d'Italia richiamava le Fondazioni a continuare a svolgere il proprio ruolo di azionisti delle banche con lungimiranza e dinamismo.

I comportamenti tenuti in questi mesi sono andati nella giusta direzione. Favorite dalle politiche condotte negli ultimi anni e dalle regole contabili di settore, le Fondazioni hanno costituito un elemento di stabilità degli assetti proprietari in momenti di turbolenza dei mercati; hanno contribuito a sostenere la capitalizzazione dei principali gruppi bancari, con apporti diretti e rinunce sul versante dei dividendi.

In un'ottica di lungo periodo tipica degli investitori istituzionali, le Fondazioni hanno svolto un ruolo positivo nell'accompagnare, a partire dagli anni '90, il processo di privatizzazione, la ristrutturazione e il rafforzamento del sistema bancario italiano. L'allentamento della presenza nel capitale delle banche è avvenuto in maniera ordinata e nel rispetto dei vincoli legislativi. Leggo sul Tredicesimo Rapporto sulle Fondazioni di Origine Bancaria che, secondo dati riferiti a settembre 2008, 18 enti avevano scelto di non detenere più direttamente partecipazioni nelle società conferitarie e 15 detenevano una partecipazione superiore al 50 per cento del capitale; dei rimanenti 55 solo 23 detenevano più del 20 per cento.

Le partecipazioni bancarie continuano comunque a costituire una parte importante degli attivi delle Fondazioni. La settimana scorsa l'ACRI ha reso noto - riferendosi ai 16 enti maggiori, rappresentativi del 74 per cento del patrimonio del sistema – che gli investimenti nelle banche conferitarie sono passati nell'ultimo anno da un quarto a un terzo del totale dell'attivo; in parte questo è dipeso anche dalla sottoscrizione di aumenti di capitale.

Le Fondazioni hanno interpretato e affermato la propria identità, oltre che di azionisti di riferimento di intermediari con un rilievo nazionale o locale, anche di soggetti senza scopo di lucro; la dismissione del controllo sulle banche ha consentito loro di concentrarsi sugli obiettivi di utilità sociale previsti dagli statuti e dalla legge. Nel 2007 sono stati erogati complessivamente 1.715 milioni di euro: il 90

per cento a favore di iniziative nei settori dell'arte, della ricerca, del volontariato, dell'educazione, dello sviluppo locale, della salute. Più dell'85 per cento delle somme vengono erogate per iniziative che hanno luogo nella regione di appartenenza; ma l'avvio della Fondazione per il Sud, finanziata dalle Fondazioni bancarie, costituisce un segnale di attenzione verso le aree del Paese che meno beneficiano delle erogazioni. Secondo prime indicazioni elaborate dall'ACRI con riferimento alle 16 Fondazioni maggiori, nel 2008 le risorse destinate alle erogazioni si sono mantenute sostanzialmente invariate rispetto all'anno precedente.

Ne esce rafforzato il legame con il territorio di riferimento al cui sviluppo sociale, economico e culturale le Fondazioni apportano un contributo importante, talvolta fondamentale.

Come il Governatore non si stanca di ripetere, il ritorno alla stabilità comporterà, per i sistemi bancari, più capitale, meno debito, regole più estese ed efficienti.

Anche per le banche italiane un rafforzamento del patrimonio è auspicabile, al fine di fronteggiare l'impatto della recessione sugli attivi, continuare a competere sul mercato, assicurare adeguati flussi di credito all'economia.

Si rendono necessari a tal fine un'attenta politica di distribuzione dei dividendi e il ricorso agli azionisti e al mercato dei capitali, che si va stabilizzando dopo le forti tensioni degli ultimi mesi. Anche alle Fondazioni è richiesto di contribuire al processo: come ha ricordato il Governatore, il sacrificio di oggi sarà compensato dalla maggiore solidità dell'investimento.

Vanno utilizzate le risorse messe a disposizione dal Tesoro. I provvedimenti adottati dal Governo e dal Parlamento assicurano che

l'intervento statale sia temporaneo e non limiti l'autonomia imprenditoriale delle banche. Essi si inseriscono nell'alveo della regolamentazione del sistema finanziario quale si è andata evolvendo in questi anni. Le disposizioni prudenziali di vigilanza e quelle sulla *governance* emanate in tempi recenti non sono state derogate; costituiscono, anzi, il solido sostrato normativo nel cui solco si collocano i provvedimenti degli ultimi mesi. Ne esce confermato l'assetto privatistico del sistema bancario, quale si è andato consolidando negli ultimi due decenni, anche con il concorso determinante delle Fondazioni bancarie.

Un contributo potrà venire inoltre dalla riforma dell'assetto proprietario della Banca d'Italia, i cui obiettivi prioritari restano la salvaguardia dell'indipendenza e dell'autonomia dell'Istituto e l'equilibrata distribuzione delle quote partecipative su un ampio spettro di operatori bancari e finanziari, incluse le Fondazioni.

* * *

In conclusione, sono certo che le Fondazioni sapranno ancora una volta svolgere il ruolo che loro compete, anche in una situazione di particolare difficoltà, coniugando il perseguimento delle proprie finalità istituzionali con l'attenzione per le banche partecipate e per il sistema creditizio nel suo complesso. Sarà un'ulteriore conferma della validità dell'impianto della riforma Ciampi-Pinza del 1999, quale si è andato stabilizzando in questi anni.

Tutto ciò non vuol dire che non sia opportuno riflettere sulle aree in cui la normativa potrebbe essere ulteriormente affinata. Lo richiedono il peso rilevante che le Fondazioni hanno nel panorama economico e

sociale del Paese, l'esperienza maturata in questi anni, i cambiamenti del contesto esterno. Vi è ad esempio grande attenzione per il tema generale, di ampio respiro, della riforma della disciplina degli enti morali contenuta nel codice civile e per quello delle regole contabili applicabili alle Fondazioni.

Su questi argomenti, ne sono certo, emergeranno stimolanti spunti di riflessione nel corso dei lavori del Convegno, per il successo dei quali rivolgo a tutti i partecipanti i miei migliori auguri.