

THE JOURNAL OF EUROPEAN
ECONOMIC HISTORY
BANCA DI ROMA

UFFICIO
RICERCHE STORICHE
BANCA D'ITALIA

Convegno

**Sistemi bancari e finanziari internazionali:
evoluzione e stabilità**

Intervento introduttivo di Vincenzo Desario
Direttore Generale della Banca d'Italia

Palazzo Koch, 8-9 marzo 2001

Autorità, signore e signori, nell'aprire queste giornate di studio desidero esprimere gratitudine ai relatori e ai convenuti, ai quali porgo il benvenuto. Un sentito apprezzamento va al lavoro svolto dal *Journal of European Economic History* e dalla Banca di Roma che, insieme con l'Ufficio Ricerche Storiche della Banca d'Italia, hanno organizzato questo incontro.

La sessione di domani sarà dedicata al presente e al futuro dei sistemi bancari e finanziari, con particolare riferimento al fenomeno delle concentrazioni fra intermediari.

L'analisi odierna si concentra sulla storia; si inserisce in una tradizione consolidata del dibattito internazionale: studiosi di vari paesi si incontrano per discutere come, in passato, sono stati affrontati problemi sostanzialmente analoghi in contesti differenti sul piano istituzionale, giuridico, economico.

Basti citare le manifestazioni organizzate in questi ultimi anni per ricordare la fondazione di alcune banche centrali. I cento anni della Banca d'Italia hanno offerto l'occasione per presentare al pubblico una Collana storica, opera ancora in progresso sulla storia monetaria e finanziaria italiana. Importanti lavori comparativi sul *central banking* sono stati pubblicati per il tricentenario della Banca d'Inghilterra; studi sull'evoluzione del ruolo delle banche centrali hanno visto la luce per il centocinquantesimo della Banca del Portogallo; i duecento anni della Banca di Francia sono stati ricordati con un convegno nel corso del quale si è dibattuto il tema dell'"identità monetaria europea"; la ricorrenza del

centocinquantenario della Banca del Belgio ha permesso di discutere il problema della crescita anche da un punto di vista storico.

A mano a mano che si procede, che l'analisi e il confronto delle esperienze progrediscono, si precisano sempre più chiaramente i lineamenti di una storia monetaria e finanziaria europea.

Vorrei ora svolgere alcune brevi riflessioni, in parte suggerite dall'esperienza, sui temi previsti dalla nostra agenda, in particolare sul rischio.

Nel 1909 – è passato quasi un secolo – si tennero a Parigi numerose sedute della commissione americana presieduta dal senatore Aldrich, i cui lavori costituirono la base per l'istituzione della Federal Reserve. Fattore principale nel determinare l'orientamento favorevole alla creazione di una banca centrale negli Stati Uniti era stata la crisi finanziaria e bancaria del 1907, durante la quale si era avvertita la mancanza di un prestatore di ultima istanza.

Aldrich e colleghi ascoltarono esperti di vari paesi europei. Per illustrare e commentare le vicende italiane fu chiamato Tito Canovai, l'economista della Banca d'Italia che più tardi avrebbe assunto la carica di Vice Direttore Generale dell'Istituto. Egli svolse un'ampia relazione, che prendeva le mosse dalle crisi di fine Ottocento e metteva in risalto il ruolo essenziale svolto dalla riforma degli istituti di emissione nell'ambito del risanamento italiano. In conclusione, Canovai affermò: "L'Italia bancaria costituisce una specie di laboratorio sperimentale delle malattie bancarie,

laboratorio che è stato da poco fortunatamente chiuso, per la completa guarigione delle malattie.”¹

Non sfuggiva tuttavia a Canovai che, riformato il sistema dell'emissione monetaria, si sarebbero dovute affrontare sfide ulteriori.

Il problema delle crisi bancarie angustiò l'Italia, e molti altri paesi, negli anni venti e trenta. Nel 1933, per effettuare lo smobilizzo delle grandi banche miste, fu creato l'IRI. Mentre si preparavano nuove radicali riforme dell'assetto finanziario, fu ribadita la convinzione di poter pervenire a un futuro di stabilità bancaria: la relazione dell'IRI sull'esercizio 1934 affermava: “Si è avuto il coraggio di provvedere [...] alla totale ripulitura dell'organismo bancario malato.”²

Con la legge bancaria del 1936, seguita a quella del 1926, si pervenne a una tutela rigorosa dei depositanti e alla separatezza fra banca e industria.

Nello stesso periodo altri paesi affrontarono, o riaffrontarono, il problema dalla tutela del risparmio: la Spagna nel 1931, gli Stati Uniti nel 1933, la Germania nel 1934.

Dopo la seconda guerra mondiale, in Italia il principio della protezione del risparmio ottenne il massimo rilievo giuridico: venne inserito nella Costituzione della Repubblica.

¹ Vice-Canè, *La Commissione monetaria americana e l'Italia bancaria*, in “La Tribuna” 28 settembre 1909.

² In G. Guarino e G. Toniolo (a cura di), *La Banca d'Italia e il sistema bancario. 1919-1936*, Laterza, Roma-Bari 1993, p. 857.

Nei primi anni del successivo trentennio il sistema creditizio attraversò una fase di riorganizzazione; nacquero nuove categorie di intermediari con l'obiettivo di sostenere il processo di crescita economica.

Negli anni settanta gravi fenomeni di instabilità si manifestarono in molti paesi, su entrambe le sponde dell'Atlantico. Si avvertì la necessità di fronteggiare per tempo comportamenti non corretti, non trasparenti, messi in atto da alcuni banchieri. Si posero le premesse per avviare una fattiva cooperazione internazionale fra autorità di vigilanza.

Le vicende, spesso drammatiche, degli anni ottanta e novanta hanno portato a riconsiderare i problemi del rischio sistemico e dei meccanismi di contagio. Si è lavorato alla messa a punto di parametri oggettivi per la valutazione della situazione aziendale degli intermediari.

A livello nazionale e internazionale, sono stati conseguiti notevoli progressi per la tutela della stabilità. Tuttavia, il problema delle crisi finanziarie non può mai ritenersi definitivamente debellato.

La metafora usata in passato è istruttiva. Sembra pertinente il parallelo fra crisi bancarie e malattie umane, fra i medici e i "risanatori" delle banche: legislatori, supervisori, economisti, manager.

Nella scienza medica, da alcuni decenni il centro dell'attenzione è stato spostato dalla cura alla prevenzione; dalla malattia, considerata come fenomeno a sé stante, alle condizioni necessarie per la salute. Nella stessa linea si muovono gli organi di vigilanza, i quali dedicano una parte non trascurabile della propria attività alla prevenzione delle patologie, al

rafforzamento dei requisiti che stanno alla base di una normale fisiologia dei singoli intermediari e del sistema.

Attraverso un processo non semplice, si è pervenuti a riconoscere che, essendo l'attività finanziaria un'attività d'impresa, il rischio, nelle sue varie forme, è a essa connaturato, ineliminabile. Condizione necessaria per la stabilità finanziaria è la gestione consapevole del rischio; riconoscere, valutare e gestire il rischio è essenziale per il buon funzionamento dell'industria bancaria e dei mercati finanziari.

Nella ricerca dell'ottima allocazione delle risorse, si discute ancora se siano superiori i sistemi basati principalmente sugli intermediari o quelli orientati ai mercati. Ma in entrambi gli assetti il rischio rimane caratteristica peculiare del processo economico e finanziario.

I sistemi fondati sulla libertà di iniziativa lasciano ampio spazio perché si sprigionino l'energia, l'ingegno, la creatività degli operatori. Se leggi e istituzioni adeguate garantiscono il corretto funzionamento del mercato, la libera iniziativa può realizzare prodotti e processi nuovi tali da contribuire, talora in modo formidabile, alla crescita economica.

In Europa l'opinione degli studiosi, come pure del pubblico, ha oscillato fra l'apprezzamento del contributo fornito dagli intermediari allo sviluppo economico e la diffidenza nei loro confronti. Diffidenza determinata sia dalla paura delle crisi sia dall'avversione per il potere eccessivo che può accumularsi in capo a pochi soggetti.

Nei paesi e nei periodi storici segnati dal rifiuto o dal sospetto per il mercato, il ruolo autonomo, e cioè imprenditoriale, creativo, dei banchieri,

fu sminuito o annullato. Il rischio venne assai limitato, ma così pure la vitalità, la capacità di adattamento del sistema economico.

Le forme di economia mista o di economia sociale di mercato non negarono la funzione autonoma del banchiere. L'intervento pubblico, che in seguito ha determinato degenerazioni e guasti, nella sua impostazione originaria è valso a favorire la ricostruzione delle economie nel secondo dopoguerra e il prodigioso sviluppo degli anni cinquanta e sessanta.

Nei paesi liberali, o comunque caratterizzati da un certo rispetto per le libere scelte degli operatori economici, sono stati introdotti specifici correttivi per limitare tanto i fenomeni di instabilità bancaria quanto l'eccessiva concentrazione del potere: credito di ultima istanza, vigilanza sugli intermediari, legislazione *antitrust*, assicurazione sui depositi, trasparenza, sorveglianza sui sistemi di pagamento.

Dagli anni ottanta, cardini della gestione del rischio sono divenuti il patrimonio e i controlli interni. Viene così assicurata l'autonomia della funzione imprenditoriale; si accresce il livello di competizione nel mercato. Le decisioni allocative degli intermediari sono libere; ogni operatore può scegliere la combinazione rischio-rendimento desiderata, a patto che la dotazione di capitale risulti adeguata ai rischi assunti.

Il sistema finanziario italiano ha ben risposto agli impulsi di rinnovamento: oggi è pienamente integrato nel contesto europeo e internazionale. La riorganizzazione bancaria degli ultimi anni si è realizzata in un dosato equilibrio tra spinte di mercato e azione propulsiva delle autorità.

La struttura del sistema è profondamente cambiata: dal 1987 alla fine dello scorso anno, il numero delle banche è sceso, grazie a operazioni di concentrazione, da 1.200 a 864, mentre il numero degli sportelli è salito da 15.020 a 28.176. Gli utili netti, rapportati al capitale e alle riserve, sono passati da 1,7 per cento nel 1995 a 9,3 nel 1999; i dati relativi al primo semestre del 2000 segnano un ulteriore progresso, al 12 per cento. Il rapporto fra “sofferenze” e impieghi, che aveva raggiunto il 10,1 per cento nel 1996, è sceso a 7,8 nel 1999; la tendenza decrescente è confermata dai dati parziali del 2000, che indicano un valore di 6,9 per cento.

La concorrenza bancaria si è notevolmente intensificata negli anni ottanta e ancor più nel decennio successivo; l’andamento degli indicatori di prezzo dimostra la positiva evoluzione che ha avuto luogo sul mercato. Il Testo unico bancario del 1993 annovera la competitività fra gli obiettivi fondamentali dell’azione della Vigilanza.

La tutela degli utenti di servizi finanziari è stata sensibilmente rafforzata con l’emanazione, nel 1992, della legge sulla trasparenza. A migliori relazioni fra intermediari e utenti contribuisce la legge sul credito al consumo, cui ha fatto seguito il codice di comportamento adottato dall’Associazione bancaria italiana nel 1996.

I rapporti fra intermediari e clientela devono evolvere ulteriormente nel senso di una maggiore fiducia: a essa contribuiscono condizioni contrattuali trasparenti ed eque; l’affermarsi nella cultura aziendale del principio dell’assistenza al cliente; un’adeguata tutela degli impegni contrattuali liberamente assunti.

I successi ottenuti vanno confermati. C'è spazio per ulteriori miglioramenti. Lo schema fondato sui *capital ratios* non deve indurre ad abbassare la soglia dell'attenzione. Ai complessi problemi di attuazione del nuovo Accordo di Basilea sulla determinazione dell'adeguatezza patrimoniale, diffuso nel gennaio scorso, se ne affiancano altri, che richiedono adeguata soluzione: i fenomeni di contagio a livello internazionale, la regolazione di attività e prodotti nuovi, gli effetti delle concentrazioni, i rapporti fra diverse autorità di regolazione, la disciplina dei centri off shore.

I processi di concentrazione, a livello interno e internazionale, vanno attentamente valutati in termini di obiettivi e di aspetti tecnici fondamentali; essi non sempre conseguono gli scopi che si prefiggono; non sono l'unica via per l'efficienza e la competitività.

Nel nostro Paese le grandi aggregazioni bancarie devono ancora esprimere appieno le potenzialità di cui sono portatrici. Vanno efficacemente integrati culture, professionalità, criteri operativi, assetti organizzativi. Va stimolata la presenza delle nostre banche sui mercati esteri.

L'innovazione tecnologica, che procede a passo spedito, richiede costante attenzione da parte delle autorità di vigilanza.

Occorre guardarsi dai possibili attacchi alla stabilità del sistema finanziario che provengono da infiltrazioni della criminalità.

Più in generale, anche per rispondere alle ricorrenti crisi finanziarie in punti nevralgici dello scenario internazionale, diviene sempre più attuale l'esigenza di pensare a un nuovo ordine monetario.

Nell'era della globalizzazione, la vigilanza creditizia e finanziaria mantiene fermo l'ambito di riferimento nazionale; si proietta sempre più nel sentiero della cooperazione internazionale.

La prevenzione, il controllo e la cura delle crisi bancarie e finanziarie possono contare oggi su strumenti e sedi ben diversi da quelli di vent'anni orsono.

La sfida per preservare la fisiologia bancaria e finanziaria contro le patologie sempre incombenti procede su basi nuove.

Concludo augurando buon lavoro a tutti voi; invito a prendere la parola Cesare Geronzi, Presidente della Banca di Roma.