

CONFINDUSTRIA
Convegno su
"I Mercati Finanziari in Italia - Accelerare il ricambio"

IL SISTEMA BANCARIO ITALIANO

Roma, 17 luglio 1990

1. Nel giudicare l'adeguatezza di un sistema finanziario a soddisfare le esigenze dell'economia occorre avere a mente non solo la sua condizione presente, ma anche le direzioni e la velocità dei cambiamenti che lo interessano. Sono queste ultime, infatti, in un'ottica strutturale e quindi di non breve periodo, le variabili cruciali.

Il sistema creditizio italiano presenta - insieme a una grande solidità, di cui ha dato prova fornendo sostegno finanziario all'economia anche in fasi di crisi acuta - ritardi da recuperare, soprattutto nella capacità di fornire servizi di qualità per una clientela diventata più esigente e nell'attuare le ristrutturazioni che le nuove condizioni di mercato richiedono; per motivi che non gli possono essere imputati, la sua esposizione alla concorrenza internazionale avviene dopo quella di altri settori; rimangono alcuni aspetti problematici, di segmentazione dei mercati e di comportamenti non riconducibili a una logica di economicità, che vanno eliminati.

Peraltro l'intensità delle correnti innovative è, da almeno dieci anni, elevata. Il ritmo del cambiamento del quadro entro cui operano gli intermediari creditizi è andato anzi accelerando. Il ritardo con cui questi cambiamenti

determinano le loro conseguenze ultime tende a far sottostimare la dimensione degli impulsi immessi nel sistema.

Mi propongo in questo intervento di analizzare i principali fattori di cambiamento all'opera, per contribuire alla valutazione dell'evoluzione probabile del sistema e della sua rispondenza alle esigenze di ammodernamento.

2. Tra i fattori di cambiamento è inevitabile riferirsi in primo luogo alla liberalizzazione valutaria, a due mesi dai decreti che l'hanno portata a compimento. L'importanza, anche simbolica, di quest'ultimo atto non può peraltro far dimenticare che l'apertura all'estero è parte, fin dal dopoguerra, del patrimonio ideale che ha ispirato la politica economica nel nostro Paese, e l'azione della Banca d'Italia in particolare. E' ben vero che motivi contingenti, soprattutto nei difficili anni '70, costrinsero ad allontanarsi temporaneamente, nei fatti, da quei principi. Ma la data che meglio rappresenta la ripresa dell'inserimento dell'economia italiana nell'integrazione internazionale è una data ormai non più recente: è quella dell'adesione al Sistema monetario europeo.

Quella decisione, allora da molti non condivisa, fu presa in condizioni che ancora risentivano di fondamentali squilibri; divenne, per la Banca d'Italia, cardine dell'azione; è stata elemento essenziale del risanamento dell'economia, per essere entrata nei comportamenti degli operatori, prima ancora che per i suoi effetti meccanici sui prezzi e

sui redditi. Il riequilibrio delle imprese che allora fu avviato ha permesso in questi mesi di eliminare, senza scosse, le ultime restrizioni ai movimenti di capitale.

Vista ex-post e nella sua globalità, l'operazione condotta nell'arco di un decennio, mediante una combinazione di politica dei tassi d'interesse e del cambio e di graduale rimozione delle restrizioni amministrative, non può che giudicarsi positivamente. Essa non è stata, naturalmente, priva di costi; fra questi va annoverato il parziale isolamento del sistema finanziario dai mercati esteri e internazionali; occorre prenderne atto e programmare un'azione di recupero.

Alla liberalizzazione valutaria segue ora, negli impegni delle autorità e degli operatori del settore, quella della prestazione di servizi d'intermediazione finanziaria. La Banca d'Italia vede con favore l'accrescersi dell'integrazione fra i sistemi creditizi e finanziari dei paesi europei, per i positivi effetti che ne deriveranno non solo dall'incremento delle alternative offerte agli utenti e della concorrenza fra gli intermediari, ma anche dalla sperimentazione comparativa di soluzioni organizzative, regolamentari e contrattuali diverse. Sono stati presi in questi giorni provvedimenti che allargano sostanzialmente le possibilità operative delle banche estere insediate in Italia.

La liberalizzazione valutaria e quella della prestazione dei servizi finanziari sono peraltro condizioni

necessarie, ma non sufficienti, per realizzare il mercato unico in Europa e, più in generale, per conseguire i vantaggi dell'integrazione internazionale dei mercati dei capitali. E' altresì necessaria, in un'attività che più di altre è intrinsecamente legata a strutture istituzionali e contrattuali, un'opera di adeguamento e, ove necessario, di armonizzazione degli ordinamenti.

L'accordo sui criteri di adeguatezza patrimoniale per le banche internazionali raggiunto a Basilea nel luglio del 1988 fra i Governatori delle banche centrali del gruppo dei Dieci è il prototipo di un'attività normativa internazionale che si sta velocemente sviluppando, e alla quale la Banca d'Italia partecipa attivamente, per rispondere all'esigenza di evitare sia le distorsioni competitive, sia il sostanziale svuotamento delle regolamentazioni prudenziali che possono derivare, in un mercato integrato, dall'assoggettamento degli intermediari a norme nazionali molto diverse fra loro. Un aspetto cruciale di questa operazione è rappresentato dalla necessità di disciplinare in maniera relativamente uniforme attività che sono svolte spesso, e in misura crescente, da diverse categorie di intermediari, le cui linee di specializzazione variano, per di più, da paese a paese. E' questo il caso, in particolare, dell'attività di investimento e negoziazione in titoli, svolta da banche e da operatori specializzati, che forma oggetto di due proposte di Direttive comunitarie. La soluzione che appare più promettente, ancorché indubbiamente

complessa, è quella di individuare analiticamente le categorie di rischi insiti nelle attività di tutti gli intermediari e di applicare regole prudenziali uniformi a ciascuna categoria di rischi; la normativa che di fatto si applicherà a ogni intermediario risulterà in definitiva dalla composizione delle sue attività.

Da questi sviluppi traggio due ordini di conclusioni. La prima è che la logica della concorrenza, fra intermediari e fra ordinamenti, tende a produrre una regolamentazione in qualche maniera "neutrale" rispetto al modo di organizzare e comporre nelle singole imprese le attività di intermediazione finanziaria. Ciò sdrammatizza la scelta del "modello" di intermediazione. La seconda è che, per effetto dell'affermarsi di questo tipo di normativa armonizzata e del crescente contatto fra i sistemi dei diversi paesi, da un lato tenderanno a stemperarsi quelle caratterizzazioni istituzionali marcate che oggi differenziano questi sistemi, dall'altro si amplierà lo spazio, in ciascun sistema, per forme di specializzazione spontanea, indotta dalle forze di mercato.

Il progressivo avvicinamento dei diversi sistemi finanziari non è adeguamento a un modello predeterminato, ma piuttosto ricerca empirica di soluzioni adatte alle fase attuale. In questa ricerca la disponibilità al cambiamento è in generale elevata, in tutti i paesi. E' di pochi giorni fa, per esempio, l'opinione espressa dal Governatore Poehl in una conferenza a Londra, secondo cui nel riorganizzare le banche

centrali nell'ambito del futuro Sistema europeo esse "should be made responsible for bank and stock exchange supervision where this is not already the case, as, for example, in the Federal Republic of Germany".

3. Gli sforzi per promuovere e rafforzare i mercati dei capitali, in un sistema come quello italiano tradizionalmente dominato dagli intermediari creditizi, sono del resto, e non da oggi, un altro dei principali fattori di cambiamento.

Dopo che, negli anni '70, l'inflazione portò alla crisi del mercato obbligazionario e provvedimenti di emergenza come il vincolo di portafoglio e il massimale sui prestiti bancari produssero gli effetti collaterali dell'iperintermediazione bancaria e dell'ingessamento del sistema delle aziende di credito, è proprio dallo sviluppo del mercato dei titoli di Stato che vennero per i risparmiatori l'offerta di un'alternativa nell'investimento finanziario, per le banche un elemento di concorrenza e di superamento delle segmentazioni dei mercati locali, per la Banca centrale la possibilità di esercitare la politica monetaria con interventi di mercato anziché con provvedimenti amministrativi. L'esistenza di un ampio mercato di titoli di debito, pur con le limitazioni derivanti dall'assoluta preponderanza del Tesoro fra gli emittenti, è oggi un elemento positivo importante, anche nel confronto con gli altri paesi.

Lo sviluppo di un mercato dei capitali privati è requisito essenziale di efficienza del sistema economico. Per la sua promozione sono stati da tempo individuati alcuni fattori catalizzanti: una disciplina per la correttezza delle transazioni, la presenza di investitori istituzionali, la neutralità dell'imposizione fiscale sulle attività finanziarie. In questi campi alcuni importanti passi avanti sono stati compiuti negli anni passati; ritengo che i tempi siano maturi per completare l'opera; progetti sono stati presentati per la creazione di fondi pensione e di altre forme di intermediazione del risparmio, per la disciplina dell'insider trading e delle offerte pubbliche di acquisto, per il riassetto della fiscalità; essi potranno essere discussi dal Parlamento una volta che, approvata la legge sulla banca pubblica, sia stato completato l'iter legislativo di quelle sull'intermediazione mobiliare e sulle regole anti-monopolio.

Quando i mercati dei capitali saranno messi in grado di funzionare più efficacemente, la parte che essi avranno, rispetto a quella degli intermediari creditizi, nel finanziamento delle imprese potrà variare, adeguandosi alle esigenze dell'economia. E' possibile che essa rimanga in Italia ancora per lungo tempo minoritaria, quale riflesso della peculiare struttura del sistema delle imprese; non vi sarebbe in questo nulla di anomalo: è anomala solo l'assenza, nei fatti, di alternative.

Del resto, non solo non vi è antitesi tra mercato e

intermediari, poiché si osserva che con lo sviluppo del primo aumenta la varietà dei secondi, ma la stessa efficienza di questi ultimi si accresce con la loro immersione in un ambiente di mercato.

4. Terzo fattore di cambiamento è nell'evolversi della disciplina degli intermediari. La reinterpretazione, cominciata fin dal dopoguerra, del modello di intermediazione creditizia ereditato dal passato, nel senso di accrescere le interrelazioni fra il mercato e la banca, si è tradotta in una profonda trasformazione della normativa e del concreto modo di operare, soprattutto negli anni '80. L'assoggettamento a regole di vigilanza uniformi, anziché specifiche per categorie di istituzioni, la graduale liberalizzazione delle operazioni consentite, della competenza territoriale, dell'apertura di sportelli, l'affermazione che la banca è impresa, indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata, la possibilità data anche a quelle pubbliche di emettere titoli rappresentativi del capitale, insieme all'unificazione del mercato hanno attenuato i vincoli della tipicità delle figure organizzative e delle funzioni assegnate, mentre si dissolve la stessa ideologia istituzionale del nostro ordinamento sezionale del credito. Giunse a questa conclusione nel 1983, a una tavola rotonda sull'autonomia dell'impresa bancaria organizzata dalla L.U.I.S.S.; mi sembra che l'evoluzione successiva, dei fatti e delle opinioni, non possa che confermarla.

Logico corollario di quella politica, attuata massimamente per via amministrativa utilizzando l'elasticità della legge bancaria, è stata la proposta del modulo organizzativo del gruppo plurifunzionale. Essa nasce da due esigenze principali: consentire alle grandi istituzioni creditizie di svolgere tutta la gamma delle attività di intermediazione consentite dall'ordinamento, eliminando un altro dei particolarismi tipici di una legislazione della singola istituzione; permettere aggregazioni delle realtà aziendali esistenti nei due comparti del credito ordinario e di quello speciale, che ne valorizzino le professionalità acquisite nel tempo.

La soluzione dei gruppi plurifunzionali e le innovazioni contenute nelle tre leggi sull'intermediazione finanziaria che hanno finora impegnato il Parlamento aprono le più ampie possibilità di riorganizzazione e razionalizzazione del sistema creditizio. Si può nondimeno ipotizzare di andare oltre sulla via della despecializzazione normativa delle istituzioni creditizie. Si renderebbe necessaria una profonda revisione dell'attuale legislazione, non tanto della legge bancaria, quanto delle leggi che regolano settorialmente i crediti speciali; occorrerebbe far cadere la relazione biunivoca tra scopo del finanziamento ed ente erogante; sarebbe inevitabile rivedere gli schemi del credito agevolato.

Ma vi è un aspetto dell'attuale delimitazione delle attività consentite alle banche che, se posto in discussione,

andrebbe affrontato con grande cautela, ed è la proibizione di detenere partecipazioni in imprese non finanziarie. Andrebbero ben ponderati i rischi a cui si esporrebbe il sistema bancario con i vantaggi conseguibili, i quali possono anche, e forse meglio, essere ricercati attraverso la grande ricchezza di istituzioni che i moderni sistemi finanziari mettono a disposizione. Del resto, anche in Germania vi sono proposte di revisione di questo assetto affatto peculiare del sistema finanziario tedesco.

5. Ai cambiamenti che deriveranno dalle innovazioni nel quadro legislativo si sommano quelli indotti dal diverso modo di operare della Vigilanza. Il Governatore ha illustrato, nelle ultime Considerazioni finali, il disegno d'assieme che vede lo strumento amministrativo dell'autorizzazione ricondotto alle sole decisioni su mutamenti fondamentali di un'azienda bancaria e il controllo prudenziale esercitato essenzialmente attraverso regole quantitative e valutazioni sul complesso dei rischi assunti e sull'adeguatezza delle strutture aziendali. Io vorrei sottolineare l'importanza dei riflessi che già si avvertono nel mercato bancario, in particolare in due aree.

A tre mesi dalla liberalizzazione degli sportelli e nonostante che molte banche, in particolare grandi, stiano ancora elaborando i propri piani di espansione, è stata notificata, ed è già attivabile, l'apertura di oltre 650 nuove filiali; progetti per altre centinaia sono stati

presentati; è lecito attendersi per i prossimi mesi il più rapido incremento del numero di sportelli e il più forte impatto sulle condizioni concorrenziali mai registrati.

Con maggiore gradualità, ma con incisività non minore, si fanno sentire gli effetti dei requisiti patrimoniali, introdotti nel 1987, che vincolano l'ammontare dei rischi creditizi che una banca può assumere alla dimensione del capitale e delle riserve. Tali effetti sono visibili nelle quote di mercato, le cui variazioni appaiono sempre più correlate al grado di capitalizzazione, nella scelta degli obiettivi di espansione, di cui è diventato elemento essenziale il calcolo dell'assorbimento di patrimonio, nei progetti di allargamento del capitale sociale e di aggregazioni fra aziende. Per questa via la redditività diventa la variabile strategica principale, nelle banche private come in quelle pubbliche. E' ben più di un rimescolamento di quote di mercato, è un cambiamento di comportamenti e di abitudini mentali.

6. Un ultimo campo in cui si vanno realizzando progressi rapidi è quello delle procedure tecniche e organizzative dei mercati e dei sistemi di pagamento.

Nel corso del 1989 è stata disposta la confluenza nelle Stanze di compensazione degli assegni negoziati fuori piazza, vincolando le banche a norme di comportamento uniformi e riducendo sensibilmente i tempi d'esito degli asse-

gni. Incrementi di efficienza si attendono anche dal "troncamento" dell'assegno, ora in fase di avvio, che prevede la circolazione per via elettronica delle informazioni necessarie a perfezionare l'operazione.

Sempre nel corso del 1989 è divenuto operativo il nuovo sistema interbancario di compensazione e regolamento per via telematica, nel quale sono collegati fra loro le principali banche e l'Istituto di emissione. E' stato pure avviato nel febbraio scorso un nuovo mercato telematico dei depositi interbancari; già vi si concentrano transazioni giornaliere superiori ai 4.000 miliardi.

Sono state inoltre realizzate negli anni recenti importanti innovazioni: nella contrattazione dei titoli pubblici, con l'entrata in funzione nel 1988 del mercato telematico; nelle procedure di centralizzazione delle azioni e dei titoli di Stato, rispettivamente presso la Monte Titoli e la Banca d'Italia; nel sistema di liquidazione dei contratti.

Alcune di queste realizzazioni ci pongono all'avanguardia nel confronto internazionale. In altri campi il cammino da percorrere è ancora lungo; ma la Banca d'Italia è fermamente intenzionata a continuare ad agire per eliminare le aree di inefficienza.

7. L'analisi che ho tratteggiato degli impulsi di innovazione già immessi nel sistema o previsti per il prossimo futuro delinea un quadro di cambiamenti rapidi,

estesi e profondi. Sono convinto che è già in atto una vera e propria trasformazione del sistema finanziario italiano. La considerazione che gli impulsi già impressi sono notevoli e che sono in gioco trasformazioni di carattere fondamentale destinate a produrre effetti di lungo periodo deve temperare la pur comprensibile impazienza di chi vede avvicinarsi velocemente un confronto fra sistemi che sarà di grande momento.

Il nuovo assetto normativo che governerà l'attività finanziaria in Italia si va formando attraverso una molteplicità di provvedimenti. E' una questione di tecnica legislativa, sulla quale altri potranno esprimere pareri più esperti, se non sia più efficiente un approccio globale. Mi limiterò ad osservare che la stessa produzione normativa comunitaria, la quale necessariamente modificherà le leggi italiane, procede per stadi successivi ed è tutt'altro che completata, che un intervento di sistemazione legislativa è sempre possibile, che il problema sostanziale è l'esistenza di un disegno d'assieme coerente. Questo disegno a mio avviso esiste ed è sufficientemente chiaro. I suoi elementi costitutivi sono il recepimento di una logica di apertura e di armonizzazione internazionali; l'ampliamento delle componenti "di mercato" nell'attività finanziaria e l'irrobustimento delle regole di comportamento e delle infrastrutture che rendono i mercati efficienti; il pluralismo degli intermediari e delle loro forme di specializzazione in un quadro regolamentare onnicomprensivo e bilanciato; una

separazione fra le banche e le imprese non finanziarie che valga a evitare intrecci pericolosi; l'adozione per tutti gli enti creditizi di un modello giuridico omogeneo e adatto all'attività d'impresa, che permetta anche la trasferibilità del capitale e l'apertura ai privati; la previsione normativa che consenta di organizzare in modo flessibile l'attività d'intermediazione assicurando un controllo prudenziale adeguato indipendentemente dalla soluzione prescelta; il continuo affinamento della regolamentazione di vigilanza al fine di consentire il massimo grado di imprenditorialità e concorrenza degli operatori compatibile con un'efficace limitazione dei rischi di instabilità.

Chiarito e reso operativo questo quadro istituzionale, è dal gioco delle forze competitive e dalle autonome scelte degli operatori che deve svilupparsi l'adattamento del sistema finanziario alle esigenze dell'economia. E' urgente che questo processo si compia ed è quindi corretto che l'azione legislativa si sia concentrata sulle tre leggi che realizzano i principi prima elencati, anche se arricchimenti del quadro normativo saranno ancora necessari. Con queste premesse, non vedo motivi per non aver fiducia nella capacità dei nostri intermediari di reggere la concorrenza estera e di realizzare una ristrutturazione analoga a quella che l'apparato industriale ha compiuto negli anni appena trascorsi.