

FONDO INTERBANCARIO DI TUTELA DEI DEPOSITI

ASSEMBLEA ORDINARIA

Rom, 6 marzo 1991

1. Ho accettato con piacere l'invito del Presidente Savona a intervenire all'assemblea del Fondo interbancario di tutela dei depositi, per portare un saluto, per formulare gli auguri di buon lavoro ai partecipanti. Non è estranea la consapevolezza del momento di particolare importanza per il sistema bancario e finanziario, che stiamo vivendo.

Negli anni ottanta il sistema ha vissuto mutamenti profondi, ha realizzato una radicale trasformazione. Dieci anni fa l'intermediazione del risparmio era svolta quasi per intero dalle banche. Dato che la maggior parte di queste sono pubbliche o a controllo pubblico, l'interpretazione pubblicistica della loro attività, da molti condivisa, giungeva a considerarle possibili strumenti dirigistici e a ritenere fosse diversa la responsabilità degli amministratori delle banche pubbliche rispetto a quelli delle banche private.

La impostazione della banca come impresa, sostenuta dalla Banca d'Italia, ha portato al pieno riconoscimento della funzione economica e della natura imprenditoriale dell'attività bancaria, da chiunque svolta. Dopo una produttiva stagione di revisioni statutarie e di ampliamenti operativi, quella stessa impostazione pone ora le banche pubbliche in condizione di assumere la forma di società per azioni attuando un indirizzo sancito dal Parlamento.

Per superare gli inconvenienti di un sistema tutto incentrato sugli enti creditizi, abbiamo promosso la creazione di nuovi mercati monetari e finanziari, la nascita di

nuove categorie di intermediari, l'integrazione finanziaria internazionale dell'Italia. Al tempo stesso, nell'esercizio della vigilanza, abbiamo ristretto la sfera dei vincoli e dei metodi di controllo amministrativo e ampliato il ricorso a regole generali, a criteri, a parametri.

Questa radicale trasformazione ha potuto essere realizzata nell'ambito della legislazione bancaria del 1936. Ci si è affidati al metodo della flessibilità, movendo da saldi principi e dando loro forza nuova: raccordo fra politica monetaria e attività di vigilanza; separatezza fra banca e industria, intesa non come incomunicabilità assoluta fra i due settori, ma come forma di prevenzione di conflitti di interesse; valorizzazione delle economie di scala e delle sinergie fra le diverse specializzazioni della finanza. Il Parlamento, con grande sensibilità, ha espresso una decisa propensione a legiferare in campo finanziario, là dove era necessario; ha confermato i principi della legge bancaria, integrandola con fondamentali leggi nuove; ha definito l'impianto dell'ordinamento con cui il sistema finanziario italiano affronta la competizione ormai in atto in Europa.

La costruzione va completata in alcuni settori dell'intermediazione non bancaria. Un testo unico potrà far emergere in modo ancor più nitido la organicità della costruzione; esso rappresenterà un punto fermo nell'interagire fra mercato e norme.

Si sono realizzate per le banche e per gli altri

intermediari finanziari le condizioni che consentono l'esercizio delle scelte imprenditoriali, che impegnano al confronto sul piano della concorrenza. Mentre vengono confermati gli obiettivi, nel lungo periodo complementari, di stabilità e di efficienza, si adeguano le forme, gli strumenti con cui perseguirli.

Per gli istituti di credito, le nuove opportunità offerte si traducono in maggiori responsabilità: sta ai vertici aziendali avvalersene con prontezza e con saggezza, proiettando il futuro del proprio istituto in una prospettiva di lungo periodo, in cui la valutazione della capacità di affermarsi in mercati sempre più concorrenziali si combini con le previsioni di sviluppo dell'area economica che l'istituto di credito intende servire.

Ho avuto modo già nell'ottobre scorso, intervenendo alla "Giornata del risparmio", di esporre alcuni criteri da tener presenti per l'applicazione della legge n. 218. Ho anche chiarito perché non debba la Banca d'Italia disegnare una mappa delle possibili specifiche integrazioni; una siffatta iniziativa costituirebbe la negazione dello spirito del sistema che abbiamo contribuito ad affermare sostenendo il principio di banca-impresa. Ciò non significa che la Banca d'Italia, come già avviene, non sia disponibile a un dialogo con gli istituti di credito per concorrere all'esame della validità e fattibilità delle specifiche ipotesi avanzate, sin dal loro iniziale delinarsi.

Alla base di ogni scelta, per i piccoli come per i grandi istituti, va posta una valutazione di funzionalità, di capacità potenziale del nuovo assetto ipotizzato. La constatazione che il nostro sistema presenta insufficienze dimensionali non deve tradursi nel perseguimento acritico di integrazioni. In particolare, tenuto conto della caratteristica del nostro apparato produttivo, nel quale importante rilievo hanno le medie e piccole imprese, il "localismo", correttamente inteso, è valore da preservare: esso non è antitetico all'ampliamento dimensionale. Promuovere l'integrazione di aziende di credito minori deve significare mirare a dimensioni "locali" più ampie, tali da consentire gradi di più elevata economicità e di minore concentrazione del rischio, senza perdere la prossimità, e cioè una più immediata e penetrante conoscenza, fra centri richiedenti e centri erogatori del credito e dei servizi finanziari.

2. Il Fondo interbancario di tutela dei depositi è parte della nuova realtà istituzionale. Non furono né facili né brevi le tappe che portarono alla sua costituzione. Al termine di un approfondito dibattito prevalsero la consapevolezza e lo spirito di sistema. Si comprese l'interesse dei singoli istituti ad assumere, su base volontaria, un'iniziativa volta a creare uno strumento comune di intervento per i casi di crisi aziendali, che desse certezza giuridica alla tutela dei depositanti e contribuisse alla salvaguardia della

stabilità del sistema bancario. Oggi abbiamo una struttura consortile alla quale aderiscono la quasi totalità delle banche del nostro paese. I suoi connotati riflettono una attenta elaborazione giuridica e tecnica; sono stati di recente affinati sulla base delle prime esperienze.

Il deposito bancario deve conservare un maggior grado di tutela rispetto agli altri strumenti finanziari: resta cruciale il ruolo delle aziende di credito nel finanziamento dell'economia, nel funzionamento del sistema dei pagamenti.

La stabilità del sistema bancario è valore prezioso, da salvaguardare: è la risultante della stabilità degli intermediari che lo compongono. Ciò non significa mantenere in vita a ogni costo organismi che abbiano perso autonoma validità d'impresa; occorre poter isolare le conseguenze di singole situazioni di crisi, evitare effetti di diffusa ricaduta.

3. La garanzia dei depositi risponde a due esigenze: tutelare il piccolo risparmiatore, prevenire ritiri disordinati e irrazionali di depositi quando circolino "rumori" sulla solidità di una banca.

L'assicurazione dei depositi, nella sua funzione di salvaguardia della stabilità del sistema, si affianca all'azione preventiva esercitata dalla Vigilanza e al credito di ultima istanza della Banca centrale. Insieme, l'operare

dei tre istituti, dalla natura e dalle caratteristiche diverse, volge a dare saldezza sistemica al settore bancario, evitando al tempo stesso il garantismo che porta all'inefficienza.

L'assunzione di rischi eccessivi da parte delle banche viene in primo luogo contrastata dalla vigilanza prudenziale. Funzione del prestatore di ultima istanza è quella di fronteggiare situazioni di illiquidità, che il mercato non sia in grado di valutare correttamente.

Nel caso del credito di ultima istanza, la propensione ad assumere maggiori rischi da parte degli amministratori è contrastata dalla discrezionalità che deve presiedere alla sua erogazione da parte della Banca centrale.

I meccanismi assicurativi possono a propria volta favorire comportamenti non prudenti sia dei depositanti sia degli amministratori bancari. A evitare ciò soccorrono specifiche caratteristiche dell'assicurazione dei depositi: in particolare la partecipazione dei depositanti al rischio della banca stimola l'esercizio della disciplina di mercato. Opportunamente, tale partecipazione viene limitata agli operatori maggiori, in grado di sostenere i costi dell'informazione sui profili di rischio e di redditività delle aziende di credito a cui affidano il loro risparmio. Il Fondo garantisce totalmente il deposito entro un prefissato ammontare; stabilisce limiti precisi di rimborso per i depositi della clientela ordinaria che, per dimensione

della propria ricchezza, è maggiormente consapevole dell'alea e dei modi di farvi fronte.

I depositi interbancari non ricevono copertura. L'attenta allocazione delle risorse richiede che le aziende di credito percepiscano per tempo le crisi che investano parti del sistema. In un mercato quale quello del credito, fondato sulla fiducia, devono essere le singole banche ad avvertire per prime i sintomi di crisi delle consorelle con cui intrattengono relazioni d'affari; a opporre una prima linea di autodifesa; a isolare gli insolventi senza far venir meno l'apporto di liquidità alle aziende solvibili.

4. Accanto alla funzione di contribuire alla salvaguardia della stabilità del sistema, al Fondo sono affidate delicate mansioni nella gestione della crisi di singole aziende.

Ai fini del corretto svolgimento dell'attività bancaria in un quadro di concorrenza, allorché l'autonoma vitalità imprenditoriale è messa in forse o è venuta meno, deve poter avere luogo l'uscita dell'azienda dal mercato, disciplinata da specifiche norme. E' questo il presupposto degli interventi del Fondo; essi devono poter assumere le forme di volta in volta più adatte a fronteggiare la crisi e le conseguenze dell'eventuale dissesto per i depositanti. Per conservare prontezza ed efficacia d'azione, il Fondo deve evitare di appesantire il proprio bilancio, di impegnare troppo a

lungo risorse ampie nella gestione di aziende in crisi.

La cura dei dissesti bancari, nel nostro paese, era fino al 1987 interamente affidata a strumenti di intervento pubblico; con la creazione del Fondo essa si è arricchita di nuove possibilità di azione. Permane l'esigenza di disporre anche di strumenti straordinari di natura pubblicistica, che possano essere attivati nei casi di rilevanza straordinaria.

Sul piano internazionale una molteplicità di fattori e nuove dolorose esperienze, quali le gravi difficoltà attraversate dalle casse di risparmio negli Stati Uniti, spingono a riconsiderare gli strumenti di prevenzione e di gestione delle crisi. In sede CEE è in discussione la sostituzione della raccomandazione sulla tutela dei depositanti bancari con una direttiva. Questa intende ampliare l'armonizzazione minima sugli strumenti di tutela dal rischio, che ha già visto l'emanazione della disciplina dei coefficienti patrimoniali. La direttiva influirà sui sistemi nazionali; il rispetto della parità nella concorrenza spinge alla definizione di caratteristiche comuni, così da rendere certe e uniformi le condizioni per i depositanti. Per quanto riguarda il nostro paese, questa finalità può conseguirsi senza rinunciare alla natura privata e consortile del Fondo e della sua amministrazione.

Il Fondo interbancario italiano rappresenta un esempio di come, tra le aziende di credito, il momento della

concorrenza possa conciliarsi con quello della cooperazione. La sua costituzione si è aggiunta ad altre iniziative di autodisciplina con cui il sistema bancario tende a offrire una risposta matura e responsabile ai problemi posti dall'evoluzione del mercato.

Nelle vicende di crisi il Fondo assume il ruolo di interlocutore istituzionale delle autorità di Vigilanza; esso è legittimato a esprimere l'interesse del sistema per soluzioni economiche e valide, a collaborare per la loro realizzazione. Avere creato un referente professionale e specializzato in una materia così delicata è certamente uno dei meriti della vostra iniziativa. Il beneficio accordato in termini di riserva obbligatoria alle aziende aderenti al Fondo si giustifica, appunto, in considerazione del contributo che quest'ultimo dà al conseguimento del fine generale della stabilità, come ha esplicitamente riconosciuto il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

Concludo formulando l'auspicio che l'attività del Fondo prosegua in modo proficuo; che la sua operatività si affini alla luce dell'esperienza.