

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

ASSEMBLEA ORDINARIA

Roma, 19 luglio 1991

In primo luogo desidero rivolgere l'augurio di buon lavoro a questa Assemblea. Nel volgere degli anni, l'ABI sta sempre più dimostrando la sua validità, quale sede nella quale istituzioni, piccole e grandi, private e pubbliche, accumulati nella finalità di far banca, confrontano le loro istanze, ne ricercano la composizione, trovano rappresentanza e voce comune.

Viviamo insieme una profonda trasformazione, in atto ormai da un decennio. E' una trasformazione che distingue il sistema finanziario all'interno del settore dei servizi, nel quale con troppa lentezza viene affrontato il problema della scarsa efficienza e della bassa produttività, pregiudiziale per la capacità competitiva dell'intera economia.

La trasformazione venne avviata, e si è ampiamente svolta, negli anni Ottanta per via amministrativa e di mercato; negli ultimi tempi ha trovato conferma della sua validità, guida e sprone per il suo completamento in importanti innovazioni dell'ordinamento giuridico, quali la legge sui mercati e sugli intermediari mobiliari e quella sulla banca pubblica e sui gruppi creditizi. Su queste due leggi che, insieme con quella sulla tutela della concorrenza e sugli assetti proprietari, costituiscono altrettante pietre angolari del nuovo ordinamento della finanza, ho avuto modo di soffermarmi poche settimane fa riferendo all'Assemblea dei

partecipanti della Banca d'Italia.

Non sono trascorsi due mesi dall'appuntamento di fine maggio e nuove importanti disposizioni hanno arricchito la disciplina di settore. Nel campo dell'intermediazione mobiliare è stata approvata la legge sull'insider trading; nei tempi fissati dal legislatore sono stati emanati i regolamenti attuativi della legge sulle SIM. Per quanto concerne l'intermediazione creditizia hanno visto la luce il decreto ministeriale attuativo delle norme che sanziano legislativamente il principio della separatezza tra banca e industria, la riforma del credito fondiario, la disciplina degli intermediari finanziari non bancari. E' stato inoltre inserito nella legge comunitaria annuale, in discussione al Parlamento, un emendamento che delega il Governo a recepire la seconda direttiva di coordinamento bancario e a redigere un testo unico delle disposizioni in materia di credito e risparmio.

Di questo quadro regolamentare in avanzata formazione mi propongo di passare in rassegna le principali componenti, integrando e aggiornando quanto ebbi a dire il 31 maggio.

Disciplina dell'intermediazione mobiliare

Negli ultimi anni il mercato mobiliare italiano

aveva già realizzato progressi: definizione del ruolo della Monte titoli quale società di servizi capace di razionalizzare la custodia e il trasferimento dei valori mobiliari, attraverso un pressoché totale loro accentramento; creazione del mercato secondario all'ingrosso dei titoli di Stato; nuove tecniche di collocamento dei titoli pubblici; recepimento della normativa comunitaria in materia di regolamenti per l'ammissione alla quotazione di Borsa.

La legge sulle SIM, quella sull'insider trading, i disegni di legge sull'offerta pubblica di acquisto, sui fondi chiusi, sui fondi immobiliari, configurano un ordinamento dei mercati mobiliari organico, tale da consentire loro di acquisire le tre caratteristiche fondamentali: spessore, trasparenza, efficienza.

All'inizio di luglio la Consob e la Banca d'Italia hanno emanato i regolamenti di attuazione della legge 2 gennaio 1991, n. 1: un corpo unitario e coordinato di norme, opera congiunta delle due istituzioni, nel rispetto delle responsabilità di ciascuna.

I regolamenti mirano a realizzare l'obiettivo fondamentale della legge: la valorizzazione del mercato. E' il fine che la Banca d'Italia persegue da tempo: equilibrare, attraverso un maggiore orientamento verso il mercato mobiliare, una struttura finanziaria per tradizione incentrata, ben più che in altri paesi, sugli intermediari creditizi. Nel comparto dei titoli pubblici l'avanzamento

della funzionalità, della trasparenza del mercato è stato in gran parte realizzato. Analogo avanzamento deve compiersi nel comparto dei titoli privati e nella Borsa. Lo richiedono, e al tempo stesso lo consentono, la condizione dell'economia, il tessuto di imprese di cui essa è ricca, l'impegno competitivo a cui chiama l'Unione monetaria ed economica dell'Europa. La disciplina del mercato mobiliare colma una lacuna antica. Introduce un insieme di garanzie per gli investitori in materia di correttezza e di trasparenza dei comportamenti degli operatori. Implica anche un onere per gli intermediari; ma si tratta di un onere non superiore a quello che sostengono gli operatori degli altri paesi e che quelli italiani avrebbero dovuto sostenere comunque per instaurare stabili rapporti di fiducia con i risparmiatori.

Nel predisporre i regolamenti si è seguito un criterio di gradualità per consentire alla pluralità degli operatori, attualmente soggetti a regolamentazioni differenti, di valutare la gamma più conveniente di attività da svolgere e di approntare l'organizzazione interna più rispondente alle proprie esigenze. L'applicazione rigida di criteri uniformi a intermediari diversi determinerebbe distorsioni sotto il profilo competitivo. La gradualità consentirà anche di tener conto dei mutamenti che potranno derivare dalla normativa comunitaria sulla materia, in fase di definizione; dei suoi orientamenti, peraltro, è stato tenuto conto nella redazione dei regolamenti.

Ho già avuto modo di sottolineare che un mercato di capitali funzionante concorre a elevare l'efficienza della finanza: la sua coesistenza con gli intermediari creditizi svolge un'azione a un tempo di concorrenza e di integrazione con vantaggio sia per i mercati sia per le banche. Per queste ultime si renderanno, tuttavia, necessari mutamenti rilevanti, nell'organizzazione e nel modo di agire, anche se la loro decisione sarà di continuare a operare direttamente nell'ampio ambito che la legge consente: la separazione tra attività propria e attività per conto della clientela dovrà essere rigorosa.

Oggi gli investitori possono scegliere fra una vasta gamma di prodotti, servirsi di nuovi intermediari specializzati. Perché le istituzioni di credito possano svolgere nel sistema finanziario il ruolo importante a cui sono chiamate, è necessario che esse si attrezzino nella consapevolezza che la funzione creditizia e l'operare sul mercato dei titoli sono attività diverse, che richiedono professionalità specifiche. Nella negoziazione di titoli, nella gestione di patrimoni occorre in modo particolare rafforzare la credibilità, ridurre i costi di informazione, in ultima analisi migliorare l'efficienza del processo risparmio/investimento.

Riorganizzazione degli enti creditizi, tutela della

concorrenza, controllo degli intermediari finanziari.

La legge di riforma della banca pubblica sollecita la sostituzione del modello dell'ente pubblico con quello della società per azioni; favorisce le concentrazioni e la formazione di gruppi creditizi; per entrambe le vie, pone i presupposti di un radicale rinnovamento delle caratteristiche morfologiche, operative, dimensionali, del sistema creditizio.

Il limite, peraltro superabile caso per caso, alla presenza del capitale privato nelle banche pubbliche non costituisce negazione di una delle finalità che ispirarono il disegno di legge: la maggiore presenza di privati nel sistema bancario italiano. La loro partecipazione al capitale delle banche pubbliche, oltre a contribuire a rafforzarle sotto il profilo patrimoniale, intende sottolineare il carattere imprenditoriale della funzione bancaria, accentuare il perseguimento di obiettivi di redditività attraverso sia una più efficiente combinazione dei fattori produttivi sia l'ottimizzazione del binomio rischio-rendimento nel vaglio delle operazioni di credito.

L'estendersi della forma societaria tende a sostituire, superando le distinzioni tra categorie istituzionali, la disciplina delle attività a quella incentrata sui soggetti. La specializzazione perde il carattere di vincolo legislativo; diventa un'opzione di strategia

imprenditoriale. Trasformazioni in società per azioni e fusioni consentono il superamento della monosettorialità operativa; in taluni casi possono condurre anche al superamento della specializzazione temporale.

La legge di revisione della normativa in materia di credito fondiario, in vigore dal mese scorso, confermando la portata generale della norma introdotta dai provvedimenti di riforma della banca pubblica, ha attribuito alla Banca d'Italia la facoltà di abilitare le società per azioni operanti a medio e a lungo termine a estendere la propria attività a forme di credito diverse da quelle già esercitate.

A sostegno dell'autonomia della gestione bancaria, la legge 287 del 1990 sulla tutela della concorrenza e del mercato comprende norme che disciplinano la partecipazione al capitale degli enti creditizi, istituiscono protocolli di autonomia, limitano la concessione di finanziamenti a soggetti collegati.

Con decreto del Ministro del tesoro sono stati indicati i criteri che la Banca d'Italia seguirà nello svolgimento dell'attività autorizzativa e di controllo in materia di assetti proprietari. In particolare, il decreto definisce la nozione di "controllo" rilevante ai fini della separatezza fra finanza e industria e individua la categoria degli "enti e società finanziari" che possono detenere senza limiti il

capitale delle banche.

La legge sulla concorrenza svolge nell'ordinamento un ruolo complementare rispetto alle norme comunitarie che tutelano la concorrenza a livello europeo. Le fattispecie sottoposte a controllo sono individuate, dal Trattato di Roma e dalla recente legge italiana, nelle intese restrittive della libera concorrenza; negli abusi di posizione dominante; nelle operazioni di concentrazione, sottoposte al vaglio di un'Autorità garante che, secondo i casi, può autorizzarle o vietarne l'esecuzione. Per il settore del credito, come è noto, l'applicazione della legge è demandata alla Banca d'Italia, sentito il parere dell'Autorità garante.

L'accrescimento della concorrenza bancaria ha rappresentato un obiettivo primario della Banca d'Italia nel promuovere la trasformazione della struttura finanziaria. La stessa stabilità sistemica del settore non può, alla lunga, aversi se prevalgono condizioni di bassa efficienza, quali inevitabilmente provoca una bassa concorrenza. All'immissione degli elementi di concorrenza fra le istituzioni creditizie la Banca d'Italia ha orientato il complesso dei suoi strumenti, amministrativi e di mercato; ha fondato la sua azione sul convincimento che il sistema creditizio è sistema di imprese, che la gestione delle aziende di credito è dei banchieri, che al mercato spetta il vaglio della bontà della gestione. In questo spirito la Banca d'Italia utilizzerà i nuovi strumenti che la legge per la concorrenza le affida.

Il legislatore si è avvalso della recentissima legge 197 sulla prevenzione dei fenomeni di "riciclaggio", sui quali più volte ho richiamato la Vostra attenzione, per introdurre forme di controllo sugli intermediari finanziari che hanno per oggetto prevalente la concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, l'assunzione di partecipazioni, l'intermediazione in cambi, la prestazione di servizi attinenti al sistema dei pagamenti.

La struttura dei controlli presenta un'articolazione su tre cerchi concentrici, distinti secondo il ruolo svolto e il grado di rischio implicito nell'attività esercitata: tutti gli intermediari, previo accertamento dell'onorabilità dei loro soci ed esponenti, sono censiti mediante l'iscrizione in un elenco generale tenuto dal Ministero del Tesoro; quelli che svolgono la propria attività nei confronti del pubblico sono inoltre obbligati al deposito di documenti e al rispetto di determinati requisiti di forma giuridica, capitale minimo ed esperienza dei componenti gli organi aziendali; solo alcuni, da individuare in base a criteri oggettivi che tengono conto del grado di rischio insito nell'attività esercitata, sono iscritti in un elenco tenuto dalla Banca d'Italia e assoggettati alla sua vigilanza informativa, prudenziale e ispettiva.

Con questa disciplina l'insidia, per i cittadini risparmiatori, di comportamenti eccessivamente rischiosi o

addirittura illeciti che fossero tenuti da società finanziarie è circoscritta, non rimossa. Essa assume spesso la forma di una promessa di remunerazione del risparmio ben superiore ai rendimenti del mercato: di fronte a promesse siffatte è lo stesso risparmiatore che deve dar prova di accortezza, di prudenza.

La regolamentazione generale introdotta dalla legge ha la valenza residuale tipica delle norme "di chiusura". Essa non trova pertanto applicazione nei confronti degli intermediari le cui attività siano già sottoposte a specifiche forme di vigilanza. In questo quadro si situa la legge n. 52 del febbraio 1991 disciplinante l'attività di cessione dei crediti d'impresa (cosiddetto factoring), che sottopone gli operatori del settore a supervisione della Banca d'Italia.

Progetti di riorganizzazione degli istituti di credito.

Lungo le linee guida del processo di riorganizzazione del settore creditizio, che il legislatore ha tracciato, le autorità di vigilanza stanno ultimando il loro compito di completare il quadro regolamentare. L'iniziativa è quindi agli enti creditizi; non poco, come ho detto, essi già hanno fatto in questi ultimi anni sotto la spinta di un'accresciuta concorrenza.

Le operazioni di concentrazione già avviate e le ipotesi di riorganizzazione aziendale in corso di approfondimento inducono a ritenere che il sistema si è reso consapevole delle esigenze e delle opportunità di cambiamento.

Più in particolare, si sta delineando la costituzione di tre nuovi, grandi poli creditizi, dotati di rilevanti potenzialità operative. Uno di essi, già in fase di realizzazione, si caratterizza per il positivo sfruttamento delle complementarità presenti negli organismi coinvolti: alla crescita dimensionale si accompagnano un forte radicamento in una vasta zona del territorio nazionale, una diffusa presenza nel resto del Paese, una significativa proiezione internazionale, una integrazione di prodotti e servizi finanziari.

Le altre due iniziative in via di definizione contemplano entrambe la partecipazione di grandi istituti di credito speciale di prevalente proprietà del Tesoro, che intende cederne il controllo. Ne conseguirà la formazione di gruppi in cui la raccolta a breve risulterà pressoché equivalente a quella a più lunga scadenza. I nuovi gruppi saranno in grado di offrire una vasta gamma di servizi e di svolgere un ruolo di primo piano sia nei servizi alle famiglie sia in quelli alle imprese. Al duplice fine di ampliare la presenza privata nel sistema creditizio e di non indebolirne lo stato patrimoniale complessivo, gli enti

creditizi pubblici acquirenti, nel frattempo trasformati in società per azioni, dovranno finanziare il rilievo delle quote del Tesoro con il collocamento sul mercato di azioni proprie o delle proprie consociate.

L'iniziativa che vede interessate le Casse di risparmio apre anche a quelle di minori dimensioni la possibilità di inserirsi, direttamente o indirettamente, in una struttura organica per l'offerta di prodotti creditizi diversificati, di arricchire l'assistenza alla propria clientela con prodotti dell'istituto di credito speciale. Quest'ultimo beneficerà della potenzialità implicita nella disponibilità di una rete capillare di sportelli.

Alcuni progetti si limitano a prevedere la trasformazione degli enti pubblici in società per azioni. Anche la sola trasformazione può essere riguardata con favore sia quando offre agli enti la possibilità di razionalizzare la propria complessa organizzazione pubblicistica sia quando consente a istituti di credito speciale di rimuovere quei vincoli territoriali e settoriali che ne comprimono la capacità operativa. Ma le finalità della legge sarebbero solo parzialmente conseguite se mancassero le concentrazioni. E' importante, ad esempio, per un'economia, quale è quella italiana, che ha un peculiare punto di forza nella presenza diffusa di medie e piccole imprese, che l'erogazione del credito possa continuare ad avvalersi di banche locali, meglio in grado di avvertire le esigenze delle imprese

minori, di seguirne e sostenerne lo sviluppo. Questa funzione può essere assicurata solo da istituzioni creditizie che, pur rimanendo locali, abbiano dimensione e struttura organizzativa tali da renderle economicamente valide nel lungo periodo in mercati sempre più competitivi.

Aumento delle dimensioni medie, raccordi fra operatori, processi di concentrazione non sono, di per sé, antinomici alla concorrenza. L'integrazione internazionale, la rimozione di barriere istituzionali, il rispetto della parità di condizioni fra operatori, la stessa numerosità dell'universo degli istituti di credito in Italia: questi fattori, ed altri ancora, favoriscono la conciliazione di un contesto concorrenziale con la ricerca di economie attraverso l'ampliamento della scala e dell'articolazione delle attività degli intermediari.

Il testo unico del credito.

Le leggi che il Parlamento ha emanato e le direttive comunitarie che si appresta a recepire rendono indifferibile la sistemazione in un testo unico delle norme che si riferiscono specificamente alle attività bancarie e creditizie. Il corpo centrale dell'impianto originale conserva la sua validità. E' necessaria ora un'attenta opera di rilettura e di coordinamento che consenta di amalgamare vecchie e nuove leggi.

La redazione di un testo unico delle norme in materia creditizia è prevista, come ho accennato in apertura, nella legge di delega per il recepimento della seconda direttiva.

L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere la predisposizione di un testo snello che semplifichi e razionalizzi la disciplina, anche attraverso una parziale delegificazione della materia; ciò renderebbe possibile recepire senza difficoltà ulteriori impulsi innovativi, a cominciare da quelli provenienti dalla normazione comunitaria.

La legge di delega prevede che la stesura del testo unico avvenga a conclusione del processo di recepimento della seconda direttiva, che contempla anche l'adeguamento delle leggi vigenti alle linee evolutive che saranno espresse dalle norme di attuazione. Queste, oltre ad affermare i principi della riserva in favore degli enti creditizi per l'attività di raccolta e della libera prestazione dei servizi, dovranno qualificarsi, sulla base del principio del mutuo riconoscimento, per la libertà di scelta tra il modello organizzativo della "banca universale" e quello del "gruppo plurifunzionale". Si tratta di una iniziativa coerente con la visione di sostanziale unicità dell'ente creditizio che trova accogliamento in sede comunitaria. Ne deriva l'esigenza di una vigilanza che, per i gruppi, dovrà ispirarsi al principio del consolidamento e, a livello individuale, dovrà adattarsi al

modello "multidivisionale", indirizzandosi alle singole linee di attività piuttosto che agli intermediari.

Il criterio selettivo seguito dalla norma di delega per l'individuazione delle leggi da far confluire nel testo unico non poteva che far riferimento agli utenti del nuovo strumento normativo, cioè ai destinatari dei controlli, banche e altri soggetti che erogano credito. Restano pertanto escluse le leggi organiche sui fondi comuni di investimento mobiliare e sulle società di intermediazione mobiliare, per le quali sarà comunque opportuno curare collegamenti con le disposizioni in materia creditizia attraverso norme di rinvio.

Il senso generale di un testo unico è quello di fissare gli sviluppi normativi che si sono susseguiti negli anni e di offrire una base ampliata, consolidata, chiara, per l'opera di costruzione degli assetti futuri; a questa opera sono chiamati soprattutto gli intermediari. E' ormai sostanzialmente definita la cornice giuridica con cui la struttura finanziaria italiana affronta la concorrenza fra ordinamenti in Europa. Sono del pari note le linee di intervento secondo cui opereranno le Autorità di vigilanza. E' quindi affidato a Voi, alle forze del mercato il completamento, il pieno successo della trasformazione del sistema finanziario che, insieme, abbiamo messo in moto.