

Un disegno compiuto di riforma

A long-term vision for financial reform

Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia

Mi unisco a Pierluigi Ciocca quando, nel profilo di Carlo Azeglio Ciampi che precede la raccolta dei suoi interventi alle Assemblee dell'ABI, lo ricorda come esempio di «uomo-istituzione». Non vi è dubbio, infatti, che Ciampi sia stato uomo delle istituzioni; al contempo l'essere egli stesso «istituzione» gli ha reso possibile scegliere e servirsi – per il bene delle istituzioni da lui a sua volta servite – di tutte le risorse a lui vicine e delle molte disponibili a confrontarsi e lavorare con lui, così da non farlo essere, quindi, un «uomo solo». Per governare un'istituzione come la Banca d'Italia, importante anche al di là dei nostri confini, e ancor più per governare un paese, è fondamentale il lavoro di squadra, ascoltare gli altri, cercare di capire, mettere insieme. In questo Ciampi era un maestro, anche grazie alla sua grande empatia e alla naturale attenzione rivolta al contributo dei più giovani, caratteristica questa della Banca d'Italia da sempre.

Cittadino d'Europa. Ciampi non era un economista di formazione; lo è diventato, tuttavia, unendo alla sua profonda cultura doti non comuni di applicazione e tenacia, la disponibilità a interagire con gli «esperti», la volontà di capire fino in fondo le questioni da affrontare, in questo mai del tutto soddisfatto e quindi sempre pronto a continuare a interrogarsi.

Soprattutto, Ciampi era un cittadino d'Europa. Pier Carlo Padoan, nella sua postfazione alla raccolta degli interventi di Ciampi all'ABI come Governatore e poi come Ministro, osserva che egli spesso ricordava il suo primo incontro con Helmut Kohl, da Presidente del Consiglio, nel 1993. In quell'occasione, essi convennero che spettava alla loro generazione – quella che aveva visto l'orrore della guerra – portare avanti il disegno di un'Europa più integrata anche dal punto di vista politico. La moneta unica era un elemento, ma quello che si è dimenticato è come e perché sia nata

quella che è oggi l'Unione europea. Rileggendo ciò che egli scrive e cercando di riflettere su come si sia andata formando l'Unione economica e monetaria, ci si rende conto che Ciampi aveva ben chiaro il problema nato dalla «zoppia», come lui la definiva, di una moneta unica, una moneta federale, con molteplici bilanci nazionali, diverse politiche economiche, a volte anche in competizione tra loro.

È indubbio, tuttavia, che – al di là delle difficoltà che l'Europa e noi tutti stiamo incontrando, e che ben poco hanno a che fare con l'introduzione della moneta unica – al nome di Ciampi Ministro è associata la partecipazione dell'Italia al grande progetto dell'Unione economica e monetaria europea fin dall'inizio. A questo progetto Ciampi Governatore ha direttamente contribuito sia come componente, negli anni Ottanta, del Comitato Delors, sia nelle sue responsabilità domestiche con la politica «monetaria e del cambio», volta a contenere l'inflazione e stimolare in Italia la capacità di cambiamento, di trasformazione, di accrescimento della capacità concorrenziale attraverso l'aumento della produttività, elementi necessari per il nostro «essere» in Europa.

Le riforme bancarie. Nello stesso tempo, oltre ai contributi di banchiere centrale, inclusi i grandi interventi sul fronte del sistema dei pagamenti, non va trascurata la determinazione con cui Ciampi perseguì in Italia un disegno compiuto di riforma del settore bancario e finanziario, un obiettivo il cui perseguimento rappresenta un altrettanto indiscutibile esempio di lungimiranza e perseveranza. Rileggere i suoi interventi alle Assemblee dell'ABI, tenuti prima nella veste di Governatore e poi in quella di Ministro, è quindi un esercizio utile per capire quanto è stato fatto negli anni Ottanta e Novanta per rendere più moderno e per migliorare il sistema finanziario italiano. Una trasformazione che ha trovato il suo coronamento nei testi unici: quello bancario e quello della finanza.

Rileggendo questi interventi si ha anche modo di riflettere su come il cambiamento non si arresti mai. Basta un semplice ricordo di quando diceva: «Io sono nato in un sistema – e facevo vigilanza in un sistema – in cui era essenziale garantire che funzionasse bene il cartello bancario». In altre parole, la visione prevalente negli anni di Ciampi giovane funzionario della Banca d'Italia era quella di un sistema nel quale si vedeva con favore la ricerca di accordi tra le banche volti a far meglio funzionare l'economia reale, nell'assunto che essa potesse essere meglio servita in un contesto di banche non in concorrenza tra loro. Questo paradigma, già in corso di cambiamento negli anni Sessanta e Settanta, è completamente mutato negli anni Ottanta, quando a tutti gli effetti la banca diventa impresa.

Anche quando al legislatore, al regolatore, all'autorità di vigilanza sembra di aver centrato gli obiettivi, di avere completato il quadro degli aggiustamenti necessari, sempre si manifestano nuove sfide, nuove discontinuità, nuove esigenze di adeguamenti operativi e normativi. E il mondo cambia; il cambiamento lo si può accompagnare o stimolare, ma certo non lo si può ignorare; pensiamo a quello che affrontiamo e viviamo in questi anni, per esempio, sul piano delle tecnologie.

Leggendo in questa chiave gli interventi di Ciampi, mi pare di particolare interesse considerare tre punti sui quali a lungo egli si è soffermato e che sono ancora oggi particolarmente attuali: Vigilanza e quadro regolamentare (Basilea); Assicurazione dei depositi; Innovazione.

Vigilanza e quadro regolamentare. Venticinque anni fa, all'Assemblea del 1983, Ciampi affermava (p. 21 di *Italia, Europa, economia, banche*), «La vigilanza è chiamata a perseguire obiettivi di stabilità ed efficienza del sistema bancario e dei suoi membri; si adopera per prevenire le crisi bancarie; non può certo fornire la garanzia che, qualora esse avvengano, gli effetti saranno indolori. Occorre distinguere nettamente tra funzione di vigilanza e funzione di rifinanziamento, sia nel caso di crisi di liquidità sia, *a fortiori*, nel caso di misure di tutela dei depositanti e, in generale, dei creditori di banche in dissesto. È solo alla prima funzione che si riferiscono gli impegni di Basilea».

Questi impegni, com'è noto, riguardano le regole per il cui rispetto, con riferimento alla «sana e prudente gestione», si applica la supervisione bancaria, necessaria a fini di stabilità, ma occorre riconoscere, per la banca oggi, la natura di «impresa», ancorché di un tipo molto particolare. Nel momento in cui la banca diventa un'impresa a tutti gli effetti, la vigilanza deve però adeguarsi: cambiare strumenti e obiettivi. Il primo a vigilare deve essere l'imprenditore bancario.

Infatti, come diceva ancora Ciampi all'Assemblea del 1989 (p. 66), «I convincimenti che la banca, pubblica o privata, è impresa; che il riscontro del mercato costituisce l'unico vanto della validità delle iniziative; che nel credito, ancor più che negli altri settori economici, la funzione del mercato richiede regole di comportamento e criteri di guida, non certo prescrizioni specifiche; sono punti fermi, ormai acquisiti, fondamento indispensabile per l'evoluzione del mercato verso traguardi di maggior efficienza e di capacità competitiva nei mercati internazionali».

In effetti, come ho cercato di argomentare nello scorso dicembre durante la mia audizione presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle crisi bancarie: «In un'economia di mercato la vigilanza può ridurre la probabilità di crisi di singoli intermediari e contenerne gli effetti, ma non può annullarla, soprattutto in fasi congiunturali particolarmente difficili. In Italia, come nel resto dei paesi sviluppati, le banche sono imprese che competono per rimanere sul mercato. Le imprese gestite male finiscono inevitabilmente per andare in crisi e per chiudere. Nel caso delle banche la questione più delicata è come assicurare che questo processo avvenga senza creare gravi rischi per la stabilità finanziaria e con il minimo impatto sui risparmiatori».

Da un lato, accrescere la trasparenza verso i clienti deve essere visto non come un onere imposto dalla legge o dai regolatori, ma come un fondamentale strumento di competitività. L'offerta di nuovi prodotti e servizi richiede, in particolare, di assicurare alla clientela una comprensione piena e immediata delle informazioni essenziali per valutarne correttamente il rischio e la convenienza. Per la stabilità finanziaria, comunque, due punti sono cruciali: la necessità di un'adeguata patrimonializzazione (alla quale si

associa la necessità complementare di un'adeguata redditività, da ricercare con il contenimento intelligente e continuo dei costi operativi e l'adozione di strategie industriali prudenti ma lungimiranti) e la disponibilità di un efficace sistema di gestione delle crisi bancarie.

Oggi, con il recente completamento delle riforme previste da Basilea 3 – che entreranno in vigore nel 2022 per andare pienamente a regime nel 2027 – si sta chiudendo la serie di interventi di risposta alle debolezze del quadro regolamentare emerse con la crisi finanziaria globale. Senza troppo accrescere i livelli complessivi di capitale richiesti, l'accordo contribuisce a ridurre l'incertezza regolamentare sul sistema bancario. Un suo importante obiettivo è contenere la variabilità tra le banche delle attività ponderate per i rischi; se ingiustificata, infatti, essa impedisce la comparabilità tra i coefficienti di capitale e mina la fiducia degli investitori sulle metodologie di calcolo dei requisiti patrimoniali degli intermediari. Perché non dobbiamo dimenticarci che la patrimonializzazione è la chiave di volta della stabilità.

Ciampi l'aveva ben compreso, come leggiamo nel suo intervento all'Assemblea del 1986 (pp. 43-44): «Il più serrato confronto pone in primo piano la capacità delle banche, oltre che di potenziare la raccolta, di accrescere il patrimonio. I rischi dell'innovazione finanziaria, quelli dell'attività internazionale, quelli nascenti dalle spinte a realizzare maggior reddito in condizioni di più accesa concorrenza inducono a guardare con cura ancor più attenta all'adeguatezza del capitale».

Per un'efficace gestione delle crisi bancarie, come ho già varie volte affermato, nel nuovo quadro dell'Unione bancaria europea ritengo che vi sia ancora molto da fare. La questione fondamentale resta quella di come risolvere una crisi bancaria in questo nuovo quadro normativo in modo «ordinato, rapido ed efficiente», data anche la difficoltà di garantire un intervento coordinato ed efficace di tutte le autorità e le istituzioni interessate e coinvolte.

L'Assicurazione dei depositi. Negli interventi relativi al sistema bancario e finanziario Ciampi si riferiva ovviamente all'Italia. Nell'Assemblea del 1987 diceva (p. 52):

«L'introduzione di un meccanismo esplicito di garanzia dei depositi è realizzazione importante. Essa pone il nostro ordinamento bancario in linea con quelli degli altri paesi, secondo criteri che hanno trovato conferma in una raccomandazione della Commissione della Cee del dicembre scorso; esprime su basi solidaristiche il contributo del sistema bancario a sostenere i costi del dissesto di singole aziende di credito; corregge la diffusa percezione di un indiscriminato intervento dello Stato in favore delle banche in crisi; migliora l'immagine dell'azienda bancaria».

Oggi c'è l'Unione bancaria, il mercato è unico e così pure la vigilanza nella quale la Banca d'Italia opera con responsabilità condivise nell'ambito del Meccanismo unico di vigilanza, ma estese all'intera Area dell'euro. A differenza però dell'Unione monetaria (nella quale le nostre responsabilità di banca centrale, dagli interventi di politica monetaria alla gestione dei pagamenti e all'emissione delle banconote, sono pienamente ed efficacemente condivise nell'ambito del Sebce), l'Unione bancaria è ancora purtroppo incompleta, anche se negli scorsi anni, in modo piuttosto celere per gli standard europei, è stata creata una vigilanza unica e un meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (pur non ancora pienamente dotato di tutti i necessari strumenti).

Manca, com'è noto, il terzo pilastro, un'assicurazione comune dei depositi, bloccata dallo stallo che si è prodotto in seguito al conflitto, in gran parte artificioso, tra chi ritiene prioritaria la riduzione dei rischi e chi invece punta a creare strumenti di protezione contro le conseguenze di tali rischi. Ne deriva un terzo tipo di rischi, quello di non disporre più di reti di sicurezza adeguate. Manca, in particolare, la disponibilità di un backstop europeo sia nel caso del fondo di risoluzione unico sia in quello dell'assicurazione dei depositi.

Ancora, quindi, siamo indietro proprio sul fronte degli strumenti necessari per affrontare e gestire le crisi bancarie, proprio quando, anche per l'interpretazione oggi data alle regole relative agli aiuti di Stato, non sono più utilizzabili per la gestione delle crisi gli strumenti nazionali di cui ci si serviva negli anni passati. Non si tratta infatti di «salvare» banche o depositanti di un paese con i soldi dei contri-

buenti di un altro, come a volte purtroppo si legge anche negli scritti di commentatori informati e consapevoli, quanto di disporre di una essenziale condivisione della fiducia nella stabilità del sistema bancario europeo.

L'innovazione. Diceva Ciampi all'Assemblea del 1996 (p. 111): «Come per l'impresa industriale, anche per quella bancaria occorre essere capaci di innovare sia nei prodotti, sia nei modi di produrre e di vendere; di essere competitivi su mercati sempre più concorrenziali. Non esistono più "nicchie", né territoriali né settoriali. E la competitività si gioca, parimenti, sui costi e sulla qualità, sui modi stessi di gestione». E insisteva nel 1997 (p. 134): «L'industria della banca, della finanza, dell'assicurazione è industria di servizio. Sempre più, nei prossimi anni, l'impresa, il risparmiatore si serviranno dove la qualità di tali servizi sarà più alta, dove la loro gestione sarà più efficiente». Dunque l'impresa bancaria deve innovare e deve puntare sulla qualità dei servizi, a garanzia della sua stabilità e a beneficio dell'intero sistema economico.

Allora la sfida era soprattutto sull'automazione dei sistemi di pagamento e del back office. Oggi la sfida è diversa ma è più che mai aperta. Con gli sviluppi della tecnologia finanziaria (Fintech) stanno arrivando sul mercato nuovi servizi e nuovi protagonisti di matrice non necessariamente

finanziaria. Abbiamo a che fare con il crowdfunding, con il peer-to-peer lending, con le «criptovalute» (o, come preferiamo oggi chiamarle, crypto-assets, traducibile forse come «cripto strumenti finanziari»). La sfida riguarda gli operatori tradizionali, che possono perdere terreno a vantaggio del sistema bancario ombra, e i regolatori che devono avventurarsi in terreni, almeno parzialmente, inesplorati.

D'altro canto le banche non hanno scelta: perdere il treno dell'innovazione significa restare indietro anche sul fronte della redditività, condizione indispensabile per sopravvivere in un ambiente competitivo e caratterizzato da norme prudenziali che la crisi finanziaria ha portato, giustamente, a essere più stringenti. Come ho osservato, gli intermediari devono operare su più fronti per recuperare redditività e capacità competitiva: oltre a comprimere ulteriormente i costi vanno ricercate e sfruttate sinergie di costo e di ricavo, anche con operazioni di aggregazione e iniziative di tipo consorziale. Nello stesso tempo bisogna mettersi in grado di investire per cogliere efficacemente sfide e opportunità connesse con gli sviluppi dell'innovazione tecnologica in campo finanziario. Anche questo richiede di disporre di sufficienti economie, non solo di scala ma anche di scopo, e di dotarsi di competenze e capacità che ancora costituiscono risorse non semplici da riconoscere, oltre che da rinvenire. ■