

66^ GIORNATA MONDIALE DEL RISPARMIO

*

Rimini, 31 ottobre 1990

Sono lieto di partecipare a questo incontro dedicato a due importanti celebrazioni: il 150° anniversario della Cassa di Risparmio di Rimini, la 66^ Giornata mondiale del risparmio.

La presenza della Banca d'Italia intende sottolineare l'importanza di questi due eventi, fra di loro strettamente congiunti.

L'antica tradizione di celebrare la Giornata del risparmio ha subito una soluzione di continuità allorché nel nostro paese sembrò prevalere il nemico principale del risparmio: l'inflazione.

E' alla lotta all'inflazione che per lunghi anni si sono applicate tutte le nostre forze, con successi che, sebbene non ancora definitivi, sono stati determinanti a che il nostro paese potesse divenire uno dei principali paesi industriali, potesse essere parte attiva nella costruzione dell'Europa unita.

Riassume così pieno significato questa Giornata del risparmio: ma le vere celebrazioni, per essere pienamente valide, devono avere un contenuto attivo, propositivo di iniziative concrete. E' compito di noi tutti qui riuniti, responsabili di istituzioni creditizie, di migliorare, affinare gli strumenti a noi affidati allo scopo di sollecitare la formazione del risparmio, di salvaguardarne il valore, di favorirne l'uso più produttivo nell'interesse della collettività.

In questo spirito, il mio intervento di oggi, dopo aver rinnovato il saluto a questa bella città, al suo Sindaco, al Presidente della Cassa di Risparmio di Rimini, al Presidente dell'ACRI, è interamente dedicato a svolgere alcune considerazioni che contribuiscano alla migliore e sollecita applicazione delle importanti innovazioni legislative approvate di recente dal Parlamento, volte a migliorare l'efficienza del nostro sistema creditizio, di cui le Casse di Risparmio sono fondamentale componente.

.

* * *

1. Con l'emanazione della legge n. 218 del 30 luglio scorso e con quella, imminente, dei relativi decreti delegati si compie un passo importante per l'ammodernamento del nostro sistema creditizio.

Le nuove disposizioni fissano presupposti giuridici, strumenti e procedure, perché si ponga mano alla riorganizzazione delle banche. Costituiscono il punto di arrivo di un processo che la Banca d'Italia ha sollecitato e orientato per oltre un decennio.

All'inizio degli anni ottanta l'approfondimento sul ruolo delle banche pubbliche portava a una prima fondamentale conclusione. Si riconosceva che l'evoluzione operativa ri-

chiedeva l'esplicita affermazione della loro natura di imprese; che l'equiparazione delle condizioni competitive a quelle delle banche private trovava ostacolo nei modelli giuridici della loro organizzazione. La "pubblicità", quale elemento caratterizzante, veniva collegata alla finalità di interesse generale di assicurare pluralismo e concorrenza in un mercato, quale quello italiano, con presenza scarsa di imprenditori privati a vocazione finanziaria. L'indipendenza della banca pubblica e la sua capacità di essere impresa venivano individuate come valori da tutelare e da conciliare in soluzioni normative nuove.

In un convegno tenuto a Bologna nel 1982, indicavo quanto era possibile realizzare, in special modo da parte delle Casse di risparmio, a legislazione invariata, attraverso la revisione degli statuti: eliminazione di vincoli operativi, non più necessari; formazione di una diversa struttura del capitale, in grado di consentire sia il rafforzamento patrimoniale sia l'ingresso di soci privati, seppure in posizione minoritaria; articolazione degli organi di vertice più adatta a esprimere l'imprenditorialità stimolata dalla stessa partecipazione dei privati al capitale.

Negli anni successivi, le Casse e le grandi banche pubbliche rispondevano alla sollecitazione modificando gli statuti, emettendo e collocando i nuovi titoli, recependo più moderne modalità operative. Diveniva chiaro che lo sviluppo delle Casse era frenato dalla veste giuridica, in più di un

caso dalle ridotte dimensioni, da un'interpretazione rigida del localismo. In occasione di incontri del tipo di quello di oggi ebbero modo, fra l'altro, di suggerire la concentrazione di Casse mediante il conferimento delle proprie attività e passività a una società per azioni, partecipata dalle Casse conferenti, che avrebbero limitato la propria operatività in via diretta alla gestione della partecipazione.

Tra il 1985 e il 1987, il legislatore prima, la giurisprudenza poi consacravano il principio che banca, pubblica e privata, è impresa; si trasformavano i controlli all'entrata nel sistema creditizio secondo una linea di liberalizzazione; la Comunità economica europea progettava il completamento del mercato interno dei servizi finanziari e predisponendo i necessari strumenti giuridici.

La stagione degli interventi amministrativi stava esaurendosi. Per procedere oltre occorreva l'intervento del legislatore: che tutelasse meglio l'autonomia delle Casse, provvedesse a separare gli organi di gestione dagli enti fondatori, a modificare le procedure di cooptazione dei soci, a tipizzare i titoli attraverso cui accedere al capitale di rischio, ad ampliare le modalità giuridiche delle concentrazioni.

Nel febbraio 1988 un documento della Banca d'Italia faceva il punto sulla riflessione avviata all'inizio del decennio. Il passo conclusivo della riforma della banca pubblica veniva indicato nel ricorso generalizzato al modello

della società per azioni, realizzabile mediante l'assunzione diretta della forma societaria ovvero il conferimento dell'azienda in una società distinta dall'ente pubblico.

Nello stesso periodo, il dibattito si ampliava e si arricchiva, in vista anche del confronto nel mercato unico europeo. I temi della banca pubblica si intrecciavano con quelli del livello non adeguato della dimensione media delle unità del sistema, della separatezza tra finanza e industria, dei tipi di specializzazione ritenuti ancora opportuni, del gruppo plurifunzionale come modello organizzativo possibile, della disciplina unitaria dell'intermediazione finanziaria.

La legge n. 218 e i relativi decreti delegati corrispondono alle istanze di riforma del settore creditizio pubblico; stabiliscono certezze giuridiche per l'azione di tutti i soggetti interessati; prevedono disposizioni tributarie che riconoscono l'assunzione della forma societaria e la concentrazione come conformi all'interesse pubblico; rendono palese il largo consenso che conforta gli indirizzi di riforma; affidano alla Banca d'Italia il vaglio dell'idoneità tecnica dei progetti ai fini della loro approvazione da parte del Comitato del credito e del Ministro del Tesoro.

La garanzia dell'indipendenza della banca risultante dalla trasformazione non è più connessa con la natura, pubblica o privata, del soggetto che esercita il controllo sul capitale. I decreti delegati prevedono che, ove venga decisa l'uscita della banca dal controllo pubblico, a essa si

applichi la disciplina sugli assetti proprietari delle banche, approvata con la legge 287 del 10 ottobre 1990. Queste disposizioni vietano a chiunque non operi esclusivamente nel settore creditizio e finanziario di assumere individualmente il controllo di un ente creditizio. Definito e fronteggiato il rischio di strumentalizzazioni, non sussistono ostacoli all'ingresso del capitale privato; esso è anzi desiderabile al fine di suscitare più forti sollecitazioni delle gestioni bancarie in senso imprenditoriale.

Con la sopracitata legge 287 è giunto a conclusione un altro importante processo legislativo che tutela la concorrenza e il mercato, anche nel settore del credito. La legge attua l'art. 41 della Costituzione, che tutela e garantisce la libertà di iniziativa economica; vieta le intese, l'abuso di posizioni dominanti, le concentrazioni restrittive della libertà di concorrenza; affida il controllo a un'Autorità garante. Le sue finalità convergono con quelle del Trattato istitutivo della Comunità Europea, che assegna alla Comunità stessa il compito di creare un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel Mercato comune. Norme precise stabiliscono le modalità del coordinamento operativo fra autorità nazionali e comunitarie.

Per le operazioni di concentrazione, la situazione da impedire è quella che si costituisca o si rafforzi una posizione dominante, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e duraturo la competitività nel mercato.

Nel settore del credito, la tutela della concorrenza deve conciliarsi con quella della stabilità, la quale si fonda sull'art. 47 della Costituzione e quindi ha pari dignità; per questa ragione l'applicazione agli enti creditizi dei divieti imposti a tutela del mercato è affidata all'Organo di vigilanza bancaria, il quale peraltro, prima di prendere i provvedimenti di propria competenza, è tenuto a sentire il parere dell'Autorità garante della concorrenza.

2. Un lungo cammino è stato compiuto; sta adesso alle banche di cogliere le opportunità che a esse si presentano.

La trasformazione in società per azioni e la concentrazione, mediante fusioni ovvero aggregazioni in gruppo, sono non imposte ma riconosciute come facoltà. La legge 218 non opera un ampliamento dei poteri di controllo pubblico: le medesime autorità che già ora, nel nostro ordinamento, approvano le modifiche statutarie delle banche pubbliche vengono coerentemente indicate come titolari del potere di approvare le operazioni che agli enti creditizi spetta di proporre.

Sarebbe grave omissione dei responsabili delle banche pubbliche vanificare questa impostazione, rispettosa dei diritti e dei valori delle istituzioni, astenendosi dal considerare le possibilità di cambiamento. L'autonomia di iniziativa, loro riconosciuta in coerenza con il principio che le forme organizzative sono un momento della libera strategia imprenditoriale, impone di effettuare scelte.

La trasformazione in società per azioni è il primo, più immediato obiettivo proposto. Ma le finalità della riforma sarebbero conseguite solo parzialmente se mancassero le operazioni di concentrazione, una volta accertata la loro validità.

I vantaggi della dimensione sono dischiusi dalle possibilità di ripartire i costi su maggiori volumi di attività; di assommare presenze in mercati diversi, compensandone i rischi; di sostenere attività che richiedono l'impiego di ingenti risorse; di ampliare la gamma dei servizi; di ricorrere al mercato dei capitali a condizioni più convenienti.

La crescita dimensionale attraverso processi di concentrazione rimuove dal sistema fattori di instabilità; può consentire a singole imprese di raggiungere più rapidamente la configurazione desiderata.

Nella categoria delle Casse di risparmio si riassumono i problemi principali della riorganizzazione bancaria: per la numerosità dei soggetti, per le contenute dimensioni di molti di essi, per la frequente contiguità delle aree territoriali di riferimento, per la diversità delle situazioni tecniche.

Si aggiungono per le Casse elementi di specificità che risiedono nella comune tradizione, nel forte legame con il territorio di insediamento originario. Sono, questi ultimi, valori da salvaguardare, ma con capacità di

interpretarne gli sviluppi presenti, di prevedere quelli futuri. Le realtà economiche locali, le esigenze dell'imprenditoria minore, le dotazioni di pubbliche infrastrutture rimangono il terreno nel quale le Casse affondano le proprie radici per ricevere e dare alimento. Ma quelle realtà economiche si modificano nel tempo, accrescono le dimensioni e le connessioni, richiedono servizi finanziari più estesi, più complessi. Le Casse debbono valutare, sulla base dell'analisi attenta dei loro risultati conseguiti e attesi, la capacità non di sopravvivere ma di continuare a essere, oggi e domani, elemento vitale della economia che le ha espresse; debbono saper assumere in tempo le necessarie iniziative, superando le remore di malintese manifestazioni di prestigio.

Nella situazione da cui il sistema creditizio italiano muove, non vi è necessariamente contrasto tra un più alto grado di concentrazione e il garantire il carattere concorrenziale del mercato.

La numerosità degli intermediari di per sé non assicura in ogni singola area di mercato situazioni competitive. In un settore come quello bancario l'importanza della componente territoriale implica, di fatto, la segmentazione del mercato nazionale in una molteplicità di mercati i cui ambiti territoriali sono spesso, soprattutto per i servizi al dettaglio, di dimensione provinciale.

In non poche delle province italiane tanto il mer-

cato dei depositi quanto quello degli impieghi presentano un elevato livello di concentrazione, con pochi istituti complessivamente detentori di quote di mercato maggioritarie. In mancanza di vigorose spinte concorrenziali, scarsa è la cura per l'efficienza.

Vi è effettiva competizione solo quando essa si svolge tra organismi di valide dimensioni e con elevate capacità operative. Il salto dimensionale, ottenuto con una concentrazione, innalzando l'efficienza, accresce la capacità di praticare prezzi competitivi.

Nel giudicare i riflessi di una fusione nei mercati locali vanno inoltre considerati gli effetti attesi della recente liberalizzazione degli sportelli. Il raggiungimento di condizioni più competitive è funzione della "contendibilità" del mercato, cioè della possibilità per i nuovi entranti di acquisirne quote significative, oltre che della sua articolazione: la facilità di ingresso di nuovi concorrenti impedisce pratiche monopolistiche.

Le risorse patrimoniali, organizzative e umane risultano, nel complesso del sistema creditizio, adeguate alle esigenze, ma sono distribuite tra le banche in modo diseguale. L'esistenza, all'interno di ogni fascia dimensionale e di ogni tipologia operativa, di forti diversità in termini di capitale, di produttività del lavoro e di redditività offre margini alla ricerca di combinazioni idonee a incrementare la stabilità e, in un più lungo periodo,

l'efficienza complessiva.

3. La storia delle concentrazioni, nel settore bancario non meno che in altri, è ricca di casi di successo, ma anche di esperienze negative. Condizione di successo sono una corretta individuazione ex ante dei reali benefici dell'operazione, una immediata azione, a concentrazione avvenuta, per porre le premesse economiche e organizzative necessarie a cogliere quei benefici, una lunga e tenace opera per trarre i frutti di quelle premesse.

Non tutte le combinazioni possibili sono economicamente valide. Solo l'attenta analisi delle caratteristiche delle aziende interessate all'integrazione, sotto i profili dei mercati, del territorio, della combinazione delle risorse umane e tecniche, e la formulazione meditata di previsioni circa la potenzialità della nuova azienda possono dare risposta sulla validità delle ipotesi di concentrazione. In definitiva, il risultato dell'operazione deve essere, in termini di valore aggiunto, superiore alla somma degli addendi.

Ancor più che in altri settori, in quello del credito si richiede che le fusioni, oltre a proporsi benefici conseguibili nel medio periodo, assicurino prontamente una organizzazione unitaria, l'eliminazione delle duplicazioni, adeguatezza del patrimonio, una condizione di equilibrio tecnico. L'incorporazione in banche di maggiori dimensioni

non è l'unica soluzione. In presenza dei presupposti indicati, sono praticabili le aggregazioni tra aziende medie e piccole di ugual peso.

Nell'elaborare i progetti di trasformazione e di integrazione è naturale che le Casse di risparmio guardino innanzitutto alle possibilità che si offrono all'interno della loro categoria. La comune tradizione, l'affinità delle strutture, l'analogia dei problemi, unitamente alla diversità delle situazioni tecniche, sono tutti fattori che spingono in questa direzione.

L'aggregazione di Casse operanti su territori vicini preserva il legame peculiare con il territorio di originario insediamento; richiede una particolare valutazione della complementarità con riferimento a due aspetti specifici: quello della diversificazione operativa, che può essere più ardua in mercati ristretti, quello della struttura organizzativa del nuovo istituto, più difficile allorché un soggetto non prevale in modo significativo sugli altri.

La legge n. 218 disciplina anche la formazione dei gruppi plurifunzionali e la vigilanza su di essi. Il decreto di attuazione prevede che dall'operazione di ristrutturazione e di aggregazione di aziende possa nascere un gruppo articolato in un numero limitato di soggetti giuridici.

Nell'opinione della Banca d'Italia il "gruppo" è un modello organizzativo possibile, i cui pregi risiedono nella idoneità a valorizzare strutture e conoscenze specialistiche,

nella capacità di assicurare la fissazione unitaria degli obiettivi strategici di produzione e il coordinamento fra le unità chiamate a perseguirli, nella flessibilità e selettività degli investimenti. Si tratta di una soluzione pragmatica che soccorre quando si intenda pervenire a un complesso composto da unità con differenti vocazioni operative.

La riunione in "gruppo" di aziende omogenee costituisce un modello diverso; può essere considerata strumento di aggregazione, purché sia assicurato l'accentramento della direzione unitaria e delle decisioni strategiche nel soggetto posto a capo del gruppo stesso.

4. L'obiettivo dell'efficienza, criterio prioritario, insieme alla stabilità, di ogni iniziativa di ristrutturazione, deve realizzarsi movendo dalla libera ricerca delle soluzioni tecnicamente migliori sotto il profilo aziendale.

Occorre che i responsabili delle banche promotrici si assicurino in via preliminare che il progetto risponda ad alcuni fondamentali riferimenti in termini di stabilità, di efficienza complessiva, di tutela della concorrenza. Già questa verifica consiglia il metodo di contatti solleciti con la Vigilanza.

I compiti di vigilanza e la funzione di garante della concorrenza nel settore del credito definiscono la natura tecnica e i confini del vaglio dei progetti di

riassetto del sistema creditizio che la Banca d'Italia è chiamata a effettuare.

Quale esercente il potere di controllo, la Banca d'Italia, non ha, non deve avere, la mappa degli assetti finali della ristrutturazione, e quindi delle operazioni da effettuare e dei soggetti che dovranno risultarne. Il processo di ristrutturazione deve prendere le mosse da progetti specifici, che spetta alle strategie imprenditoriali di prospettare.

E' nel patrimonio informativo della Banca d'Italia la conoscenza dei problemi rilevanti sotto il profilo di stabilità, delle vie che il nostro sistema deve seguire per superare i dislivelli di efficienza. Questo patrimonio informativo, che sarà reso disponibile nel dialogo con le aziende promotrici, è il presupposto per l'applicazione dei criteri ai quali la Banca d'Italia ispirerà il suo vaglio, in una visione d'insieme del settore bancario.

Nella fascia delle aziende di maggiori dimensioni, la stessa limitatezza del numero e la dimensione minima di bilancio da perseguire attraverso l'aggregazione di aziende circoscrivono, nella strategia della Banca d'Italia, la gamma delle soluzioni valide. Nei segmenti inferiori del sistema, dove elevato è il numero degli istituti, ben maggiore è la varietà delle ipotesi; la valutazione delle singole iniziative, alla luce dei criteri indicati, riguarderà anche la loro rispondenza a una visione complessiva e alla

interdipendenza delle soluzioni.

Nell'individuare le potenzialità di una operazione e nel tradurla in risultati economici, conta la creatività imprenditoriale; è questo il compito nel quale nessuno, neppure l'Autorità preposta al controllo, può sostituirsi ai responsabili delle banche.

L'autonomia delle gestioni aziendali nei confronti di ogni diversa istanza è il principio basilare da far rispettare, evitando che qualsivoglia elemento metaeconomico interferisca, in quanto tale, con le linee di sviluppo del nostro sistema creditizio.

Il compito che il sistema bancario italiano ha di fronte è impegnativo. Va adempiuto in tempi brevi. Cade entro due anni una duplice scadenza che i banchieri non possono, come imprenditori, trascurare: il termine previsto per le agevolazioni tributarie offerte dalla legge 218; la liberalizzazione dei servizi finanziari in Europa. Col mercato unico, la concorrenza bancaria andrà ben oltre quella espressa dalla presenza fisica di banche estere nel territorio nazionale: le scelte della clientela saranno ancor meno costrette dai confini.

I progressi compiuti nei giorni scorsi al Consiglio Europeo di Roma sono di grande momento. Confermano che il cammino dell'Unione economica e monetaria procede spedito. Sta ai singoli paesi di consolidare le proprie economie, disporre i presupposti istituzionali richiesti dall'impegno

nella CEE. Preme su di noi, sull'intera comunità nazionale, l'esigenza, prioritaria, di risanare i conti dello Stato, di rafforzare la pubblica Amministrazione, di abbattere l'inflazione. Preme su di noi, come esponenti della comunità bancaria, soprattutto oggi che la legislazione ce lo consente, il compito specifico di riformare il nostro sistema finanziario, di portarlo all'altezza della nuova realtà dell'Europa unita.