

Conferenza internazionale “The Perspectives
of the European banking and Financial Sector”

**Dalla proprietà pubblica a quella privata:
concorrenza ed efficienza del sistema bancario italiano**

Intervento di Anna Maria Tarantola
Direttore Centrale per la Vigilanza creditizia e finanziaria

Mosca, 20 luglio 2007

Premessa	3
1 – Evoluzione del sistema bancario italiano	3
<i>1.1 - Il contesto di riferimento</i>	3
<i>1.2 – Le privatizzazioni</i>	6
<i>1.3 – Il consolidamento del sistema</i>	7
<i>1.4 – La struttura del sistema bancario italiano oggi</i>	8
2 – L’attività svolta dalla Banca d’Italia	9
<i>2.1 – I controlli sugli assetti proprietari e sulla corporate governance</i>	10
<i>2.2 – La concorrenza</i>	11
<i>2.3 – Le sfide per la Vigilanza</i>	12
Conclusioni	13

Premessa

In molti paesi dell'Europa continentale, a partire dagli anni ottanta, si è avviata una intensa fase di ristrutturazione dell'industria bancaria e finanziaria, che ha interessato anche gli assetti proprietari. Fattori determinanti sono stati la crescente integrazione dei mercati, l'innovazione tecnologica e finanziaria e il processo di internazionalizzazione.

La ristrutturazione ha incentivato, a sua volta, l'integrazione e la concorrenza.

Il processo è stato favorito dalla ridefinizione del ruolo dello Stato nel settore bancario. La presenza pubblica negli assetti proprietari delle banche si è ridotta, rilevanti cambiamenti si sono registrati nella struttura dei mercati e nell'organizzazione degli intermediari. La regolamentazione creditizia e le prassi operative delle Autorità di vigilanza sono state rimodulate.

La maggiore integrazione dei mercati e la presenza di banche con una dimensione *cross-border* hanno accresciuto l'esigenza di disporre di norme armonizzate a livello internazionale, unitamente a meccanismi di cooperazione tra le Autorità di supervisione. La maggior concorrenza è stata sostenuta anche dal rafforzamento del quadro giuridico finalizzato ad assicurarne la piena realizzazione.

Il caso italiano rappresenta un chiaro esempio di questo processo; ne è parte integrante.

Nel mio intervento tratterò dell'evoluzione della normativa e del sistema bancario italiano, con particolare riguardo al processo di privatizzazione e di consolidamento, e dei riflessi sulla struttura del mercato bancario e sull'attività della Banca d'Italia.

1 – Evoluzione del sistema bancario italiano

1.1 - Il contesto di riferimento

Dalla legge bancaria del 1936, per quasi sessant'anni, la disciplina dell'attività creditizia e finanziaria è rimasta sostanzialmente inalterata. L'impianto normativo, concepito come risposta alle crisi bancarie degli anni trenta, si basava sui principi di separatezza tra banca e industria e di specializzazione temporale e funzionale. La proprietà pubblica di molte banche garantiva la separatezza, riconduceva allo Stato la funzione di controllo e di indirizzo dei finanziamenti. Analogamente a quanto accadeva in altri paesi (ad esempio negli Stati Uniti con il "*Glass-Steagall Act*"), la specializzazione dell'operatività fu ritenuta funzionale a isolare l'attività bancaria dalle tensioni che potevano originarsi in altri settori del mercato.

In presenza di un sistema bancario fragile e frammentato, questo modello attribuiva unico rilievo all'obiettivo della stabilità; nel dopoguerra, esso consentì il finanziamento della crescita economica, sopperendo all'inadeguatezza del mercato dei capitali; evitò il razionamento del credito destinato alle imprese di piccola e media dimensione. L'articolazione del sistema bancario e la protezione degli istituti di dimensione contenuta furono ritenuti obiettivi prioritari.

Con le riforme dell'immediato dopoguerra (1945-1952), veniva definito l'apparato di controllo sull'attività creditizia e sulla funzione valutaria. In tale ambito, la funzione di vigilanza bancaria veniva sottratta a un organo politico-amministrativo, l'Ispettorato per la difesa sul risparmio, e attribuita definitivamente alla Banca d'Italia; veniva istituito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, presieduto dal Ministro per il Tesoro, per l'esercizio dell'alta vigilanza del settore.

Negli anni ottanta, il rafforzamento degli intermediari e il progressivo affinamento degli strumenti di vigilanza rendevano possibile la restituzione al mercato delle sue fondamentali funzioni; ciò si rendeva tanto più necessario in presenza di una crescente apertura dell'economia italiana e dello sviluppo del sistema finanziario internazionale che richiedevano alle banche più elevati livelli di efficienza e l'offerta di nuovi servizi finanziari.

Ne è seguita una complessa e articolata azione di riforma, i cui aspetti salienti possono essere rinvenuti nella netta affermazione del carattere d'impresa dell'attività bancaria, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata (il diritto della banca è stato ricondotto entro gli schemi del diritto commerciale applicati alla generalità delle imprese) e nell'avvio del processo di privatizzazione. L'evoluzione normativa e le privatizzazioni hanno costituito i presupposti per l'intensa fase di concentrazione che, avviata a metà degli anni novanta, è oggi ancora in corso¹.

Intensa è stata la produzione normativa volta a modificare il quadro di riferimento nella direzione sopra delineata.

Vi hanno concorso gli stimoli determinati dal processo di armonizzazione delle norme in ambito comunitario. Ricordo, in particolare, la prima e la seconda direttiva comunitaria in materia

¹ La giustificazione principale alla riduzione della presenza pubblica nel capitale delle banche è rinvenibile nel legame tra struttura della proprietà ed efficienza nella gestione. La teoria economica tradizionale considera l'impresa privata come un agente che ha come obiettivo la massimizzazione del profitto; stimoli a perseguire livelli di efficienza vengono dal vaglio continuo dei creditori, dalla selezione delle iniziative imprenditoriali sulla base della redditività. Nel contesto della proprietà pubblica, la pressione competitiva può risultare meno intensa; il management può non essere adeguatamente incentivato a ricercare le soluzioni organizzative più efficienti.

creditizia (Direttive n. 77/80 e 89/646) con cui è stato, tra l'altro, sancito normativamente il diritto di ingresso sul mercato a qualunque soggetto che presenti le qualità oggettive richieste dalla legge.

In Italia costituiscono tappe importanti del processo la legge 287 del 1990, che ha introdotto nel nostro ordinamento la normativa a tutela della concorrenza, e la legge 218 del 1990 (cosiddetta legge Amato-Carli), che ha consentito alle banche pubbliche di adottare il modello della società per azioni. Il punto di arrivo di questo processo è il Testo Unico Bancario del 1993, dove si definiscono per la prima volta in modo esplicito le finalità dell'attività di vigilanza, identificate nella sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, nella stabilità complessiva, nell'efficienza e nella competitività del sistema finanziario nonché nell'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

Il disegno riformatore è stato completato con l'emanazione, nel 1998, del Testo unico della finanza, che ha portato a compimento il processo di modernizzazione del sistema finanziario. Innestandosi sulla scia del recepimento delle direttive comunitarie, esso ha operato una rivisitazione e un'armonizzazione, secondo criteri di delegificazione, di tutte le categorie di intermediari (con l'esclusione delle banche e degli intermediari finanziari disciplinati dal Testo unico bancario, nonché dei fondi pensione); ha consentito di arricchire l'offerta dei prodotti nel campo della gestione del risparmio, lasciando ampia autonomia agli intermediari nelle scelte organizzative; ha realizzato alcuni interventi di completamento della privatizzazione dei mercati; è intervenuto su alcuni rilevanti aspetti di *corporate governance* delle società quotate.

I due Testi Unici sono fondati sul riconoscimento della natura di impresa degli operatori finanziari (banche, intermediari finanziari, organismi di investimento, società di gestione del mercato); essi hanno costituito per oltre un decennio una cornice di regole all'interno della quale gli intermediari hanno potuto sviluppare la propria attività d'impresa in concorrenza tra loro.

All'affermazione dell'autonomia imprenditoriale delle banche si è affiancata, in linea con gli sviluppi comunitari, una vigilanza di tipo prudenziale che focalizza l'attenzione sul presidio e la corretta misurazione dei rischi, sulla sussistenza della necessaria copertura patrimoniale, di adeguati assetti organizzativi, di un efficace sistema dei controlli interni. La regolamentazione e i controlli sono sempre più modulati in base all'effettivo profilo di rischio e alle specificità operative e organizzative dei singoli intermediari. Le innovazioni regolamentari sono sempre più orientate all'eliminazione dei residui vincoli che possono determinare distorsioni concorrenziali e condizionare la competitività degli operatori e dei mercati nazionali.

1.2 – Le privatizzazioni

Dalla scelta di specializzazione operata dalla legge bancaria del 1936 emergeva un sistema segmentato per categorie: aziende di credito, focalizzate prevalentemente sul breve termine e sul finanziamento dei cicli produttivi, e istituti e sezioni di credito speciale, operanti a medio e lungo termine a sostegno dell'attività di investimento.

Alla fine degli anni ottanta operavano due macro-categorie di intermediari, per un totale di 1.085 banche e 90 istituti e sezioni di credito speciale; alle aziende pubbliche faceva capo il 70 per cento delle attività complessive.

Anche all'interno di queste due grandi categorie, gli intermediari presentavano caratteristiche molto differenziate. Le aziende di credito erano ripartite in una pluralità di forme giuridico-istituzionali, alle quali corrispondevano specifiche connotazioni operative; le diverse forme giuridiche erano riconducibili sia alla proprietà pubblica (istituti di credito di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, casse di risparmio e monti di credito su pegno) sia a quella privata e cooperativa (banche di credito ordinario, banche popolari, casse rurali e artigiane). Gli istituti e le sezioni di credito speciale avevano ambiti operativi circoscritti alla singola tipologia di finanziamenti erogati, con riserve di attività garantite dall'ordinamento.

Nell'ambito del sistema delle banche pubbliche, prevalente era la forma giuridica dell'ente pubblico imprenditore. L'organizzazione interna tipica non consentiva alcuna separazione, pure opportuna per l'efficienza dell'impresa, tra organi di gestione e organi di controllo; il modello si mostrava pertanto non adeguato a operare in un mercato concorrenziale.

Le privatizzazioni bancarie sono state avviate alla fine del 1993; come ho già ricordato, sono state precedute dalla trasformazione in società per azioni delle banche pubbliche. Tale trasformazione è stata il necessario presupposto per la contendibilità della proprietà e ha consentito allo Stato la loro cessione. Diverse sono state le procedure e gli strumenti di vendita utilizzati.

Alcune banche sono state privatizzate attraverso il collocamento del capitale a un vasto numero di risparmiatori, con l'obiettivo di favorire la formazione di *public companies*. A tal fine, fu previsto che le dismissioni bancarie avvenissero mediante offerta pubblica di vendita; per incentivare la sottoscrizione delle azioni da parte dei piccoli risparmiatori, si fece ricorso alla fissazione di prezzi di vendita più bassi di quelli di mercato nonché a strumenti quali l'assegnazione di azioni gratuite per ogni determinato lotto di acquisto detenuto per un dato periodo di tempo. Per alcune banche si decise di privilegiare la costituzione di nuclei stabili che permettessero allo Stato di selezionare gli azionisti di controllo; le azioni furono vendute mediante trattativa diretta; in altri casi, infine, la cessione fu realizzata attraverso il metodo dell'asta competitiva.

Dall'esperienza si può trarre l'indicazione che, quale che sia il meccanismo utilizzato, è importante che nella cessione di banche pubbliche siano garantite la trasparenza e l'imparzialità delle procedure.

Il processo di privatizzazione fu portato a compimento nonostante i non pochi ostacoli che provenivano dal lato della domanda: mancanza di investitori istituzionali come i fondi pensione; preferenze dei piccoli risparmiatori verso forme di investimento più tradizionali, tipicamente titoli di stato; norme societarie che non tutelavano adeguatamente i piccoli azionisti e non garantivano la trasparenza e la contendibilità. Per alcuni di questi aspetti di criticità si sono registrati significativi miglioramenti, per altri il processo evolutivo è ancora in corso.

Le banche in cui enti pubblici e fondazioni detengono la maggioranza del capitale sono passate da 186 nel 1992 a 41 alla fine del 2006; la loro quota sul totale dell'attivo è scesa a poco più del 9 per cento

1.3 – Il consolidamento del sistema

All'inizio degli anni novanta il sistema bancario italiano era ancora frammentato; le banche erano di dimensioni contenute nel confronto internazionale. L'attività di intermediazione era prevalentemente di tipo tradizionale, come testimoniato dal rilievo del margine d'interesse nei conti economici delle banche: esso rappresentava il 78 per cento del margine di intermediazione. L'incidenza su questo ultimo dei costi operativi, indice dell'efficienza operativa del sistema, era pari al 62 per cento.

In tale periodo ha preso avvio un processo di riorganizzazione e di consolidamento che, seppure con diversa intensità, è proceduto per tutti gli anni novanta con una accelerazione negli ultimi due anni. Il processo è stato incentivato dalla introduzione della moneta unica. Complessivamente, dal 1990, sono state circa 650 le operazioni di concentrazione realizzate.

Oggi in Italia vi sono 87 gruppi bancari, alcuni di rilevanti dimensioni e con significativa proiezione esterna; a tali gruppi fanno capo 227 banche, che rappresentano circa il 90 per cento delle attività totali. I primi 5 gruppi – di cui fanno parte 82 banche – ne rappresentano il 53 per cento.

Al consolidamento si è accompagnata una crescita della produttività del settore bancario tra le più elevate del nostro sistema economico: le risorse amministrative per addetto sono cresciute nel decennio 1995 – 2005 del 70 per cento in termini nominali e del 30 per cento in termini reali. Superata la fase nella quale la limitata gamma dei prodotti e l'elevata spesa per il personale minavano la capacità di reddito, le banche italiane presentano livelli reddituali non discosti da quelli

degli altri principali competitori europei: il rapporto tra il margine di interesse e il margine di intermediazione si attesta al 52 per cento; l'incidenza dei costi operativi sul margine di intermediazione, dopo aver raggiunto quasi il 70 per cento alla metà degli anni novanta, è attualmente nell'ordine del 60 per cento.

Anche grazie all'azione di tutela e promozione della concorrenza svolta dalla Banca d'Italia, di cui riferirò successivamente, la diminuzione del numero di banche non ha determinato una riduzione dell'offerta di servizi bancari sul territorio, che è anzi aumentata: la rete di sportelli, in conseguenza della liberalizzazione all'apertura di nuove dipendenze, è più che raddoppiata; oggi operano più di 5 dipendenze ogni 10 mila abitanti; in ciascuna provincia sono in media presenti 28 concorrenti bancari; la diffusione dei principali operatori è capillare. La crescita della competizione si riflette nella redistribuzione delle quote di mercato facenti capo ai diversi operatori, nell'ordine del 4-5 per cento l'anno.

Il processo di consolidamento non è del tutto compiuto, ulteriori progressi sono attesi. L'aumento del tenore concorrenziale ha stimolato gli operatori ad ampliare la gamma dei prodotti e dei servizi offerti e ad affiancare alle reti tradizionali canali distributivi innovativi. Si sono sviluppate forme di *bancassurance*.

1.4 – La struttura del sistema bancario italiano oggi

Tenuto conto delle recenti aggregazioni, si possono individuare all'interno del sistema bancario italiano quattro raggruppamenti di intermediari a seconda delle dimensioni operativa e territoriale. La prima fascia è composta dai due maggiori gruppi che si caratterizzano per la complessità, la varietà operativa e la vocazione anche internazionale; il loro peso sul totale attivo del mercato bancario domestico è del 37 per cento. Seguono quattro gruppi medio-grandi con operatività prevalentemente nazionale, cui è riconducibile il 20 per cento del mercato. La terza fascia è costituita da un numero relativamente elevato (45) di gruppi e banche individuali con operatività ancora prevalentemente tradizionale e sub-nazionale che rappresentano una quota significativa del mercato (30 per cento); l'ultima, la fascia più numerosa, con una quota di mercato del 13 per cento, è costituita da 596 piccoli intermediari specializzati nel finanziamento delle economie locali, tra cui 436 banche di credito cooperativo.

Alla fine del 2005, la capitalizzazione media di borsa dei due principali gruppi italiani era del 20 per cento inferiore a quella media dei primi due gruppi bancari in Germania, Francia, Regno Unito e Spagna. A giugno 2007 dopo le recenti aggregazioni, la capitalizzazione dei primi due gruppi supera del 15 per cento quella media dei principali competitori europei. Nel complesso, 31

banche che rappresentano circa il 67 per cento dell'attivo bancario totale, sono quotate in borsa, con una capitalizzazione pari al 33 per cento del listino.

Il processo di consolidamento ha consentito ai maggiori intermediari di irrobustire la propria presenza sui mercati esteri e di competervi più efficacemente. Alla fine dello scorso anno i gruppi bancari italiani presenti all'estero erano 26; in media, circa un quarto dell'attivo totale di sistema è attribuibile a unità operanti all'estero; per i primi cinque gruppi, tale quota è prossima al 40 per cento, in linea con quella dei principali gruppi in Europa. L'espansione all'estero è avvenuta principalmente attraverso l'acquisizione di banche locali.

La quota di mercato delle banche italiane è elevata nei paesi dell'Europa centro-orientale: in Croazia la quota di mercato di banche di proprietà di gruppi italiani rappresenta circa la metà del totale nazionale; in altri paesi (Slovacchia, Bulgaria, Polonia) si aggira intorno al 20 per cento. In Russia le banche italiane sono presenti con 3 filiali e filiazioni, a cui fa capo il 2 per cento dell'attivo del sistema; sono inoltre operativi 7 società finanziarie e 5 uffici di rappresentanza.

A fine 2006 operavano in Italia 74 filiali e 24 filiazioni di banche estere cui era riconducibile oltre il 18 per cento dell'attivo totale del sistema. In Germania, Francia e Spagna il corrispondente valore era nell'ordine del 10 per cento.

2 – L'attività svolta dalla Banca d'Italia

La Banca d'Italia ha seguito il processo di ristrutturazione del sistema bancario italiano, svolgendo un'azione di stimolo nel rispetto delle finalità della vigilanza. A un approccio di tipo strutturale, direttamente incidente sull'assetto del mercato e sull'operatività degli intermediari, si è progressivamente sostituita la vigilanza prudenziale, incentrata sui profili di adeguatezza patrimoniale e contenimento dei rischi.

In accordo con le tendenze emerse a livello internazionale, fin dalla seconda metà degli anni novanta è stata data alle banche la possibilità di utilizzare modelli interni per la valutazione dei rischi, prima limitatamente a quelli di mercato e successivamente di credito e operativi; crescente attenzione è posta ai presidi organizzativi.

Regole prudenziali flessibili, compatibili con gli incentivi dei soggetti vigilati e in grado di definire un adeguato sistema di *checks and balances*, assicurano che i processi di cambiamento che caratterizzano sempre più lo sviluppo delle industrie bancarie internazionali avvengano senza pregiudizio per la stabilità e la competitività dei sistemi finanziari.

In questo nuovo quadro è ancor più importante il vaglio della qualità dei soggetti e dell'assetto di *governance* dell'intermediario, al fine di assicurare condizioni di sana e prudente gestione.

La struttura proprietaria incide, infatti, su indirizzi strategici, esposizione ai rischi, equilibri patrimoniali e finanziari, assetti organizzativi, contendibilità delle banche.

2.1 – I controlli sugli assetti proprietari e sulla corporate governance

I criteri in base ai quali le Autorità di supervisione valutano gli assetti proprietari delle banche trovano esplicita indicazione nella normativa; esse riguardano l'affidabilità e la solidità della situazione finanziaria degli acquirenti, la loro correttezza nelle relazioni d'affari, la natura dei rapporti con l'intermediario, l'assetto di governo e la situazione economico-finanziaria della banca a seguito di operazioni sul capitale, la trasparenza dell'assetto proprietario. Tali criteri sono confermati dalla direttiva dell'Unione Europea, in via di definitiva approvazione, in materia di acquisizioni di partecipazioni nel settore finanziario.

La valutazione della struttura proprietaria delle banche riguarda anche gli assetti di *corporate governance*. Gli organi di vertice della società costituiscono il fulcro di un equilibrato assetto di *governance*, che realizzi il bilanciamento dei poteri e favorisca la dialettica aziendale. Soltanto attraverso una composizione qualitativamente adeguata degli organi sociali in termini di consapevolezza del proprio ruolo strategico, professionalità, obiettività e autonomia di giudizio è possibile conseguire l'obiettivo di creare valore per tutti gli azionisti. Il principio, valido per tutte le società, è ancor più rilevante per le banche, nelle quali, oltre alla creazione di valore, l'operato degli amministratori deve essere diretto alla tutela della sana e prudente gestione dell'intermediario. “Quale che sia il modello di governo societario prescelto, deve essere assicurata una chiara ripartizione delle responsabilità degli organi aziendali. Sovrapposizioni di competenze ostacolano l'efficienza del processo decisionale; la chiarezza delle linee di responsabilità è anche presidio di stabilità”².

Le verifiche che la Banca d'Italia conduce si estendono pertanto agli assetti societari e organizzativi dai quali deve scaturire l'unicità degli indirizzi strategici e la chiara individuazione delle responsabilità gestionali. La valutazione di vigilanza dell'assetto proprietario di una banca è tanto più rigorosa quanto maggiore è l'influenza sulla gestione che ciascun socio può esercitare in virtù della partecipazione posseduta e dei poteri che ne derivano. In caso di trasferimento del controllo le verifiche della Banca d'Italia si estendono al piano industriale della banca che si intende

² Considerazioni Finali del Governatore della Banca d'Italia, 31 maggio 2007.

acquisire. L'analisi viene condotta esaminando la coerenza delle scelte organizzative con l'esigenza di rispettare le regole prudenziali in materia di dotazione patrimoniale e adeguatezza della struttura organizzativa, dei controlli interni e dei sistemi informativi.

2.2 – La concorrenza

La concorrenza ha svolto un ruolo rilevante nella funzione-obiettivo dell'Autorità di vigilanza sin dalla fine degli anni settanta, allorché cominciarono ad affermarsi indirizzi regolamentari volti ad attenuare gli elementi di protezione dei mercati bancari, che avevano fino ad allora permeato l'azione di controllo fondata sugli interventi di natura strutturale.

La concorrenza stimola gli intermediari a ridurre i prezzi; a ricercare efficienza e profittabilità e per questa via rende possibile la crescita patrimoniale; favorisce la solidità delle imprese bancarie e la loro capacità di assorbimento dei rischi.

La Banca d'Italia, nell'ambito dei propri poteri e doveri rivenienti dalla normativa di vigilanza, ha promosso la concorrenza in vari modi: tra l'altro, ha favorito il libero accesso ai mercati, attraverso l'autorizzazione alla costituzione di nuove banche e la rimozione di vincoli preesistenti all'operatività e all'espansione territoriale degli intermediari; ha incoraggiato il ricorso a nuovi canali di distribuzione dei prodotti bancari. Le innovazioni regolamentari sono sempre più ispirate a principi di *better regulation*.

In qualità di Autorità garante della concorrenza per il sistema bancario, ruolo svolto dal 1990 al 2005, la Banca d'Italia ha condotto un'intensa attività attraverso gli strumenti previsti dalla legge per esaminare le concentrazioni, reprimere le intese lesive della concorrenza e gli abusi di posizione dominante. Questa attività ha dato luogo a 57 specifici procedimenti istruttori, un numero elevato che non trova riscontro in altri sistemi bancari né in altri settori nazionali di attività economica.

Assicurando la concorrenza, si persegue e si difende anche l'interesse del consumatore. Concorrenza e interesse del consumatore traggono vantaggio da norme che assicurano la correttezza dei rapporti tra intermediari e clientela e la trasparenza³ delle condizioni a cui i servizi bancari sono

³ La disciplina sulla trasparenza è costituita dal Testo Unico Bancario (TUB, Titolo VI), dalle delibere del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio e dalle Istruzioni di vigilanza emanate dalla Banca d'Italia (Titolo X, Cap. 1). La normativa disciplina le relazioni fra gli intermediari bancari e finanziari e la clientela nella fase precontrattuale, al momento della conclusione del contratto e nel corso dello svolgimento del rapporto. In questo modo vengono realizzate anche, a livello microeconomico, forme di tutela degli utenti dei servizi bancari. Le regole riguardano i prodotti bancari tradizionali (conti correnti e altre forme di deposito, finanziamenti e strumenti di pagamento) e disciplinano, tra l'altro, la pubblicità delle condizioni contrattuali (art. 116, TUB), la forma e il contenuto dei contratti (art. 117), le modifiche

offerti. La Banca d'Italia ha emanato precise disposizioni in materia di trasparenza; ha costantemente stimolato la capacità di autoregolamentazione del sistema in tale direzione. Queste iniziative contribuiscono a migliorare i comportamenti delle banche nei confronti della clientela e, per tale via, rafforzano la fiducia del pubblico che è elemento essenziale per la stabilità stessa delle banche.

Una maggiore trasparenza delle condizioni facilita per il consumatore il confronto tra prodotti diversi, offerti da più intermediari. Quanto più ampia è la possibilità del confronto tanto maggiore è la possibilità di scelta del consumatore; se il consumatore è consapevole dei rischi e delle opportunità offerte dal mercato, la sua scelta sarà ancora più efficace. Crescente attenzione viene rivolta al miglioramento della cultura finanziaria della clientela, resa tanto più necessaria in relazione allo sviluppo dei mercati finanziari, alla complessità dei prodotti finanziari e all'aumento del loro numero.

Trasparenza e conoscenze finanziarie dei consumatori, a loro volta, stimolano le banche a offrire prodotti migliori, agevolano la concorrenza, favoriscono l'innovazione. Compito dell'Autorità è dunque quello di richiedere condizioni rigorose di trasparenza, se necessario imponendole normativamente, stimolare le banche a competere anche sul fronte della qualità dei rapporti con la clientela, contribuire ad accrescere la cultura finanziaria per aumentare la consapevolezza e la capacità di scelta della clientela. Su questi temi, lo scorso dicembre il G8 ha tenuto un'importante conferenza proprio qui a Mosca.

2.3 – Le sfide per la Vigilanza

La maggiore dimensione e la natura transnazionale dei gruppi bancari risultanti dalle operazioni di aggregazione accrescono la complessità operativa e il rischio sistemico; richiedono un costante affinamento degli strumenti di vigilanza e un'assidua interlocuzione con gli operatori. L'operatività *cross-border* coinvolge più Autorità di vigilanza. Il processo di armonizzazione delle regole e della prassi, iniziato da tempo in sede europea, ha avuto importanti conseguenze ma non è terminato.

Il recepimento a livello nazionale delle direttive europee sul capitale delle banche (Basilea II) ha delineato un quadro normativo comune; è un passo importante.

unilaterali delle condizioni (art. 118), le comunicazioni periodiche alla clientela (art. 119), la decorrenza delle valute e il calcolo degli interessi (art. 120). Per assicurare il rispetto della normativa la legge attribuisce alla Banca d'Italia e all'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) il potere di eseguire controlli e imporre sanzioni agli intermediari sottoposti alla sua vigilanza.

La convergenza nelle prassi di vigilanza favorisce l'efficacia dell'azione delle Autorità, parità di condizioni concorrenziali nei diversi mercati, minori oneri per le banche, soprattutto per quelle presenti in diversi paesi. Ulteriori progressi sono necessari su questi obiettivi; ad essi è rivolta l'attività del *Committee of European Banking Supervisors*. La convergenza nel modus operandi della vigilanza avviene anche tramite l'attività dei collegi di supervisor per i gruppi bancari *cross-border*. La Banca d'Italia è responsabile della vigilanza consolidata dei due principali gruppi bancari nazionali; collabora intensamente con le Autorità estere per la vigilanza sui gruppi con importanti filiazioni bancarie in Italia.

In Italia, come in Europa, particolare attenzione viene rivolta ai rischi operativi, legali e reputazionali e allo sviluppo di operazioni a forte contenuto innovativo, tipiche di organismi con dimensione transnazionale.

Tema di particolare criticità e rilevanza è quello della gestione delle crisi di gruppi transnazionali; a livello europeo sono in corso lavori per la definizione di principi e procedure per la ripartizione di compiti e responsabilità. È in atto una riflessione sull'opportunità di accentuare nei collegi di supervisione la posizione dell'Autorità coordinatrice, conferendole maggiori poteri sulle filiazioni in funzione anche di prevenzione delle crisi. Le differenze che permangono tra i vari paesi nell'assicurazione dei depositi, nelle procedure in caso di insolvenza, nelle norme sul trasferimento di attività tra unità del gruppo potrebbero complicare la gestione di una crisi. Rimuovere o attenuare queste differenze è questione da porsi nell'agenda del legislatore a livello nazionale ed europeo.

Conclusioni

Il passaggio dalla proprietà pubblica a quella privata ha accompagnato un processo di radicale cambiamento della struttura del sistema bancario italiano; il numero delle banche si è ridotto, le dimensioni sono aumentate, si sono costituiti gruppi bancari con rilevante presenza all'estero. Di pari passo, si è modificata l'attività di vigilanza, sia sul piano regolamentare sia su quello delle prassi operative dei controlli; da un modello basato su vincoli prevalentemente strutturali si è passati a un approccio prudenziale che privilegia l'analisi dei singoli profili di rischio, senza limitare l'autonomia degli imprenditori bancari, più orientato al mercato. E' aumentata l'attenzione alla competitività delle aziende e al grado di concorrenza del mercato.

Le modalità con cui è avvenuto il cambiamento nel settore bancario italiano confermano l'importanza della struttura proprietaria per perseguire obiettivi di efficienza, produttiva e allocativa. Gli assetti proprietari rilevano non solo in termini di risorse finanziarie per l'attuazione

dei progetti di crescita ma anche per il supporto alla definizione e realizzazione degli stessi progetti. Rimane pertanto fondamentale nell'attività di vigilanza la verifica degli assetti proprietari dei soggetti vigilati.

In Italia la struttura proprietaria e la concorrenza nel sistema bancario hanno presentato elementi di interazione. La proprietà privata è risultata utile per raggiungere contendibilità e parità competitiva. Ha sollecitato le banche a recuperare solidità e efficienza, operando su tutti i fronti aziendali: dotazione patrimoniale, dimensione, operatività, organizzazione.

La coesistenza di banche pubbliche e private è possibile: è essenziale però che entrambe attuino comportamenti improntati all'efficienza e al rispetto delle regole di mercato e che le norme e le prassi di vigilanza ad esse applicate siano uniformi.

Ruolo del settore pubblico è quello di garantire tale obiettivo.

TAV. 1 – AZIENDE DI CREDITO E SPORTELLI BANCARI AL 31.12.1989

Categorie di aziende	N° aziende	N° sportelli
Istituti di diritto pubblico	6	2.236
Banche di interesse nazionale	3	1.280
Banche di credito ordinario	110	3.519
Banche popolari cooperative	113	2.834
Casse di risparmio	75	4.032
Monti di credito su pegno	9	172
Casse rurali ed artigiane (CRA)	728	1.446
Succursali di banche estere	36	53
Istituti centrali di categoria	5	5
Totale	1.085	15.577

TAV. 2 – ISTITUTI E SEZIONI DI CREDITO SPECIALE AL 31.12.1989

Categorie	N° Istituti e Sezioni
Mobiliari	37
Fondari	21
Opere pubbliche	18
Agrari	14
Totale	90
Di cui: sezioni di credito speciale	43

TAV 3 - PRESENZA BANCHE PUBBLICHE IN ITALIA (*)

	Numero banche	Quote mercato (valori percentuali)	
		Totale attivo	Sportelli
1992	186	67,6	57,0
1993	174	60,9	54,0
1994	166	53,3	50,0
1995	130	58,6	50,2
1996	122	55,0	49,6
1997	102	29,3	30,4
1998	84	19,2	24,0
1999	78	14,2	20,4
2000	56	12,6	15,6
2001	45	10,4	13,0
2002	43	10,2	11,6
2003	41	9,2	10,6
2004	38	9,2	10,5
2005	41	9,2	10,8
2006	41	9,1	10,9

(*) Banche e gruppi facenti capo allo Stato, agli enti territoriali e alle fondazioni.

TAV. 4 – STRUTTURA DEL SISTEMA FINANZIARIO ITALIANO

Tipo intermediario	31 dicembre 2006		
	Numero intermediari		
	Inclusi nei gruppi	Non inclusi nei gruppi	Totale
Gruppi bancari			87
Banche	227	566	793
<i>di cui: banche spa</i>	<i>198</i>	<i>47</i>	<i>245</i>
<i> banche popolari</i>	<i>18</i>	<i>20</i>	<i>38</i>
<i> banche di credito cooperativo</i>	<i>11</i>	<i>425</i>	<i>436</i>
<i> succursali di banche estere</i>	<i>-</i>	<i>74</i>	<i>74</i>
Società di intermediazione mobiliare	18	88	106
Società di gestione del risparmio e Sicav	67	132	199
Società finanziarie iscritte nell'elenco ex art. 107 del TUB	99	345	444
Istituti di Moneta Elettronica (Imel)	-	3	3
Altri intermediari vigilati (1)	-	2	2

(1) Bancoposta e Cassa depositi e prestiti