

SALOMON BROTHERS INTERNATIONAL LIMITED

**INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS CONFERENCE
1992: STRATEGIE E OPPORTUNITA' IN TEMA
DI DEREGOLAMENTAZIONE BANCARIA**

Venezia, 9 settembre 1988

1992: STRATEGIE E OPPORTUNITA'
IN TEMA DI DEREGOLAMENTAZIONE BANCARIA

Accogliendo l'invito rivoltomi, illustrerò nel mio intervento la strategia seguita dalla Banca d'Italia per lo sviluppo del sistema bancario del Paese e i passi ancora da compiere in vista della scadenza del 1992.

In campo finanziario, la creazione del mercato unico europeo sarà il risultato di due processi paralleli: la completa liberalizzazione dei movimenti di capitale e l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco, in base al quale le banche potranno aprire uffici e offrire servizi finanziari in qualsiasi Stato membro, in armonia con la normativa di vigilanza del paese d'origine.

Nel contempo si è affermata l'esigenza di perseguire l'armonizzazione minima delle normative di vigilanza nazionali volte a tutelare la stabilità del sistema e la parità delle condizioni di concorrenza.

L'accordo sul riconoscimento reciproco rafforzerà la concorrenza nel mercato e amplierà la gamma di strumenti finanziari a disposizione dei privati e delle imprese; ne deriveranno mutamenti nella struttura dei mercati bancari.

Traduzione dall'originale in inglese.

La normativa comunitaria si va completando con disposizioni coerenti con il disegno strategico di integrazione dei mercati e di liberalizzazione dell'offerta di servizi. Ciò avviene in un contesto istituzionale nel quale le responsabilità delle autorità di vigilanza sono definite con chiarezza e i loro poteri rafforzati.

La Seconda Direttiva di Coordinamento fisserà gli obblighi minimi che le banche che operano su scala internazionale dovranno osservare, e affiderà al paese d'origine il controllo sulle banche operanti all'estero. Altre due Direttive stabiliranno la definizione di capitale a fini di vigilanza e il capitale minimo richiesto in relazione all'attivo bancario ponderato sulla base del rischio.

Nell'elaborazione delle sue strategie la Banca d'Italia ha tenuto conto degli effetti già prodotti dalle iniziative comunitarie e di quelli che potranno ancora derivarne. Il quadro di riferimento è quello di un mercato concorrenziale di dimensioni europee, nel quale agiscono forti operatori: gli interventi necessari per consentire alle banche italiane di operare con profitto sono stati elaborati alla luce delle caratteristiche del sistema bancario italiano.

Descriverò brevemente i punti di forza e di debolezza di questo sistema e discuterò in un secondo momento le iniziative necessarie a superare questi ultimi.

Punti di forza ed elementi di debolezza del sistema bancario italiano

Dal dopoguerra a oggi il sistema finanziario italiano ha mostrato un considerevole grado di stabilità: le crisi bancarie sono state contenute, sia nel numero sia nelle dimensioni. Sebbene operino in Italia oltre 1.100 istituzioni creditizie, negli ultimi 25 anni le liquidazioni coatte di aziende di credito sono state solo 79, in gran parte riguardanti casse rurali di piccole dimensioni, banche di tipo cooperativo e solo in due casi banche di dimensioni superiori alle piccole.

Questa stabilità si è accompagnata a un livello di redditività generalmente accettabile. Nel complesso, il sistema bancario italiano registra un surplus netto di patrimonio di 5.000 miliardi di lire rispetto ai coefficienti minimi, fissati all'8 per cento per ciò che riguarda le attività ponderate in base al rischio, e al 4,4 per cento per ciò che riguarda le attività totali. Negli ultimi 15 anni, in percentuale dei fondi intermediati, sono stati realizzati in media risultati di gestione dell'1,5 per cento e profitti lordi dello 0,65.

A differenza di altri ordinamenti, non sono mai esistiti per le banche italiane impedimenti allo svolgimento contemporaneo delle operazioni creditizie e di quelle in titoli. Il sistema ha perciò accumulato una notevole esperienza in questo secondo campo.

Credo che valga la pena di richiamare le iniziative assunte dall'Autorità di vigilanza per preparare il terreno all'espansione dell'attività delle banche al di fuori dei loro ambiti tradizionali.

Le specificità normative riguardanti le diverse categorie giuridiche di aziende, nonché le limitazioni territoriali della loro operatività sono state progressivamente rimosse; è stato fortemente attenuato il tradizionale criterio di specializzazione basato sulla scadenza di attività e passività che diede luogo alla distinzione tra operatori che intermediano a breve e quelli che agiscono nel medio e lungo termine.

Attraverso società controllate le aziende di credito praticano forme nuove di intermediazione finanziaria, quali il leasing, il factoring e i fondi comuni di investimento. Esse svolgono inoltre un ruolo di primo piano nell'intermediazione in titoli e nella gestione di patrimoni mobiliari; di recente hanno intrapreso attività di merchant banking.

D'altro canto, il principio della separatezza tra banca e industria, introdotto negli anni trenta, è stato di fatto salvaguardato pure in assenza di un'esplicita regolamentazione. Esso è considerato un importante presidio dell'efficienza allocativa e della stabilità del sistema. L'ordinamento, tuttavia, non preclude la partecipazione del settore industriale al capitale delle banche, tende a impedirne l'acquisizione di posizioni di controllo. A

garanzia di questa impostazione è stata recentemente emanata una rigorosa disciplina concernente i fidi a soggetti collegati.

Nel rispetto di requisiti minimi oggettivi, la costituzione di aziende di credito in Italia è libera, come pure libero è l'insediamento di operatori esteri sulla base delle stesse condizioni giuridiche e operative delle banche nazionali. Si sta inoltre procedendo verso la completa liberalizzazione degli sportelli.

La propensione al risparmio delle famiglie, le possibilità di sviluppo del sistema dei pagamenti e dell'offerta di nuovi servizi offrono interessanti occasioni di profitto agli intermediari.

La Vigilanza si è orientata all'assunzione di criteri generali di regolamentazione, riducendo i casi di autorizzazione delle singole operazioni. L'attività di controllo preventivo si esplica sempre più attraverso controlli documentali e ispettivi: l'attività delle singole aziende e dei gruppi bancari è costantemente seguita attraverso un articolato sistema informativo.

Tra i punti di forza del sistema bancario italiano vi è l'accettazione ormai generale del principio che banche pubbliche e banche private partecipano di fatto della stessa natura di impresa, e devono perciò godere dello stesso grado di autonomia operativa, cercando di massimizzare la redditività, perseguendo l'efficienza interna.

Ciò non vuol dire, naturalmente, che il sistema non

presenti punti di debolezza e che esso non necessiti di quel processo di riorganizzazione già intrapreso dal settore industriale. Segmenti del sistema bancario sono contraddistinti da bassi livelli di efficienza, soprattutto nell'area pubblica.

La concorrenza nei mercati bancari non si esplica in misura sufficiente, si diffonde in modo diseguale nel sistema e non con la rapidità desiderata. Sovente i progressi che si registrano nella minimizzazione dei costi stentano a tradursi in una riduzione dei prezzi dei servizi offerti, dando invece luogo a un incremento dei profitti.

In più casi l'offerta di servizi bancari non tradizionali non raggiunge livelli significativi. Pur avendo fatto registrare importanti progressi, il grado di internazionalizzazione delle banche italiane resta inferiore a quello delle aziende di credito dei principali paesi industriali: nessuna banca italiana, infatti, occupa oggi all'estero una posizione di primo piano.

Dimensioni unitarie ed esigenze di concentrazione

Le cause di questa situazione possono essere diverse. Una delle più importanti è senza dubbio il basso livello di concentrazione del sistema e la dimensione in media contenuta delle aziende di credito, anche delle maggiori. Nel 1983, tra i principali paesi europei, mostravano un grado di concentrazione inferiore solo la

Spagna e la Germania federale. In quest'ultimo paese, naturalmente, è maggiore la dimensione unitaria delle banche principali. Nello stesso anno, in Italia, le prime dieci aziende di credito detenevano il 40 per cento del totale delle attività del sistema bancario, contro il 61 della Francia e il 68 del Belgio.

Tra i primi 50 gruppi bancari del mondo per dimensioni delle attività era compreso, al 31 dicembre 1987, un solo gruppo bancario italiano, contro i 21 giapponesi, i 7 tedeschi, i 5 francesi, i 4 inglesi e statunitensi.

La presenza italiana tende a riallinearsi a quella dei maggiori paesi industrializzati, con l'eccezione del Giappone, solo se si considerano i primi 100 gruppi bancari mondiali. In Italia, dunque, il problema delle dimensioni si pone anche per le maggiori aziende; potranno pertanto rendersi opportuni processi di aggregazione. A tale conclusione conduce anche un'analisi del passivo. La raccolta dei primi quattro gruppi bancari ammontava, alla fine del 1987, a 245 miliardi di dollari in Italia, a 320 negli Stati Uniti, a 410 nella Germania federale, a 435 in Gran Bretagna e a 600 in Francia.

Un altro aspetto del problema dimensionale, a differenza di quanto avviene in altri paesi, è che la graduatoria delle banche italiane per quote di mercato non presenta significative discontinuità, e segnala quindi l'assenza di netti divari nelle dimensioni delle aziende di credito.

La strategia della Banca d'Italia è quella di rimuovere gli ostacoli alla concentrazione, favorendo la concorrenza attraverso l'abolizione delle competenze territoriali, l'ampliamento delle possibilità operative delle aziende di credito e la liberalizzazione degli sportelli.

Il conseguimento di economie di scala e di una maggiore diversificazione delle attività sono le ragioni principali che giustificano l'aumento delle dimensioni aziendali.

In particolare, una maggiore diversificazione è legata alla natura congiunta della produzione dei servizi che la banca può offrire. E' dimostrato che la capacità di gestire tali processi aumenta con le dimensioni della banca.

Per le banche italiane di maggiori dimensioni, i ricavi netti sui servizi coprono in media i costi operativi in misura doppia rispetto alle aziende di minori dimensioni. Sempre più frequentemente, tuttavia, i prodotti richiesti hanno natura innovativa e contenuti complessi. In quanto tali, essi presuppongono l'impiego di tecnologie sofisticate e di risorse umane e organizzative qualificate.

Le stesse strategie di entrata nei mercati esteri possono essere realisticamente perseguite solo da aziende che allarghino e consolidino le proprie quote di mercato interno.

Una maggiore concentrazione può influenzare in maniera positiva lo stesso grado di concorrenza. Quest'ultimo dipende dall'effettivo confronto tra le aziende per servizi simili offerti su ciascun mercato. Un sistema con meno

banche, ma di dimensioni maggiori, che offra un'ampia gamma di prodotti, comporterà una concorrenza maggiore di un sistema con operatori di differenti dimensioni e perciò rivolti a diversi segmenti di mercato.

Invero, nell'esperienza italiana, l'ampio numero di aziende di credito, spesso di piccole dimensioni, non garantisce l'esistenza di condizioni concorrenziali. Esso si è invece tradotto in più casi nel prevalere di oligopoli locali con bassi profili di efficienza.

Va ridotta la segmentazione territoriale che ancora permane. Questo è possibile se in aree locali caratterizzate da oligopoli entreranno, anche grazie a processi di aggregazione, banche con caratteristiche di operatività più ampia, che siano in grado di confrontarsi sugli stessi prodotti.

Le operazioni di fusione rappresentano la via più rapida per accrescere le dimensioni aziendali. Molte di tali operazioni saranno motivate dall'obiettivo del raggiungimento di una soglia almeno regionale, in particolare per le Casse di Risparmio.

Il disegno di ristrutturazione bancaria

Il processo evolutivo che investe in Italia la struttura dell'intermediazione bancaria e il disegno riformatore che lo guida non costituiscono una risposta improvvisata alla sfida europea del 1992.

In effetti, i mutamenti che ho descritto scandiscono le tappe di una fase avviata da tempo. Essi, sull'impianto di una struttura complessivamente più solida, tendono a elevare il livello minimo di sopravvivenza delle singole componenti del sistema creditizio.

Ciò che resta da fare è concludere il processo: la scadenza europea impone di provvedere rapidamente.

L'insieme dei provvedimenti necessari è in larga parte contenuto in un importante disegno di legge che il Consiglio dei Ministri ha approvato lo scorso agosto. Esso prevede, in armonia con i risultati di recenti indagini parlamentari, norme che renderanno attuabile l'assunzione generalizzata della forma di società per azioni da parte delle banche pubbliche e consentiranno una compiuta disciplina dei gruppi bancari nonché della vigilanza su di essi; prevede altresì misure fiscali che hanno il fine di stimolare processi di fusione.

La ristrutturazione perseguita è necessaria, ma anche ambiziosa, come si addice alla posizione che il Paese ha saputo conquistare nella comunità internazionale per i significativi progressi economici realizzati negli anni ottanta.

L'obiettivo di un sistema bancario che abbia un grado di concentrazione più elevato è uno degli elementi più unificanti del progetto del governo; verso di esso convergono non solo le disposizioni fiscali, ma la stessa disciplina dei gruppi bancari, di cui vengono poste le fondamenta inserendo

nell'ordinamento principi di assoluta novità in tema di responsabilità e di direzione unitaria della holding bancaria di controllo.

Il riordinamento del settore bancario pubblico implicherà processi di aggregazione che ridistribuiscono i mezzi patrimoniali di cui esso complessivamente dispone, aprendo la strada a incrementi patrimoniali da parte di privati.

Non è possibile prevedere come concretamente si svolgerà il processo di aggregazione. Da un lato, sussiste il pericolo di una conflittualità eccessiva che potrebbe dar luogo a dispersioni di risorse e a fenomeni di instabilità. Dall'altro, potrebbero aversi situazioni di inerzia che tendono a rinviare nel tempo il conseguimento degli obiettivi di maggiore efficienza.

L'ordinamento fornisce alle Autorità gli strumenti necessari per prevenire il pericolo di un confronto troppo aggressivo, poiché esse hanno il compito di autorizzare le fusioni. La circostanza che una larga parte del sistema creditizio è in mano pubblica può consentire impulsi diretti ai processi di accorpamento, anche nella forma di gruppi articolati, avviando il desiderato accrescimento delle dimensioni delle singole unità.

Ulteriori iniziative di legge dovranno essere assicurate per fissare un quadro di certezza giuridica alla separatezza tra finanza e industria. A tal fine, potrebbe essere opportuna una disciplina, già adottata in altri paesi,

per autorizzare i passaggi di proprietà di quote rilevanti di partecipazioni bancarie. Fuori del campo creditizio, vanno introdotti elementi di regolamentazione nell'attività degli intermediari non bancari. Procede rapidamente, per via amministrativa, la riorganizzazione dei sistemi di pagamento.

Più in generale, la Banca d'Italia è impegnata a porre in essere quanto necessario perché la ristrutturazione bancaria consegua il risultato di un sistema più efficiente e più competitivo all'interno e con l'estero.

Due circostanze giustificano l'ottimismo sui risultati che otterremo. La prima è che le Autorità si sono mosse con tempestività per valorizzare i meccanismi di mercato, con una linea di riforma che è in atto già da un decennio, lungo la quale gli interventi si svolgono con crescente velocità e concretezza. La seconda è che, nel contempo, il dibattito sulla funzionalità del sistema bancario e sulle innovazioni da promuovere ha raggiunto nelle sedi operative, scientifiche e politiche l'intensità e la maturità necessarie, mentre si delineano sbocchi sui quali converge la larga maggioranza delle opinioni.