

Commissioni riunite
6^a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro)
e VI della Camera dei Deputati (Finanze)

La ristrutturazione del sistema bancario italiano

Testimonianza resa dal Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Senato della Repubblica
20 aprile 1999

Sommario

	<i>pag.</i>
<i>1. I sistemi bancari dell'Unione europea</i>	<i>7</i>
<i>2. Profili di redditività delle banche italiane</i>	<i>13</i>
<i>3. Il ruolo della Banca d'Italia</i>	<i>15</i>
<i>4. Le procedure</i>	<i>17</i>
<i>5. Il ruolo delle fondazioni bancarie nei processi di diversificazione degli assetti proprietari</i>	<i>20</i>

La legislazione italiana ha sancito la natura imprenditoriale dell'attività bancaria nel 1985, al momento del recepimento della prima direttiva comunitaria di coordinamento bancario; in sede giurisprudenziale questo principio trovava applicazione nel 1989, con una sentenza della Cassazione a Sezioni riunite.

Fino ad allora il sistema bancario aveva presentato una modesta articolazione in termini di mercati, intermediari e strumenti; era caratterizzato da una limitata apertura internazionale, in ragione delle restrizioni valutarie imposte per molti anni dai disavanzi della bilancia dei pagamenti.

Il sistema bancario si presenta oggi profondamente mutato, più concorrenziale, ben capitalizzato, in movimento verso assetti più consoni alla competizione internazionale.

Risultava scarsa nel 1985 la presenza di investitori istituzionali. I fondi comuni di investimento erano stati disciplinati da poco, con la legge n. 77 del 1983. L'investimento diretto in titoli di Stato rappresentava per i risparmiatori l'unica importante alternativa al deposito bancario.

La struttura del sistema creditizio si presentava frammentata, con un ampio numero di organismi di piccole dimensioni radicati in ambiti territoriali ristretti. L'ampliamento delle banche a carattere nazionale trovava ostacolo nelle barriere giuridiche tra tipologie diverse di istituti.

Gran parte dell'intermediazione bancaria faceva capo a istituti pubblici, nei quali l'esercizio del credito si sovrapponeva a finalità di natura pubblica; la forma

giuridica e limiti alla raccolta di capitale di rischio ostacolavano la realizzazione di operazioni di concentrazione che razionalizzassero gli assetti aziendali.

Il sistema annoverava elementi di notevole forza, rappresentati dagli stretti rapporti con una vasta schiera di aziende di piccole dimensioni e dall'abbondante formazione di risparmio che contraddistingue il nostro Paese. La separazione tra industria e finanza forniva un presidio fondamentale all'efficienza allocativa del sistema finanziario e alla stabilità ciclica dell'economia.

Negli anni novanta il cammino verso l'ammodernamento del sistema bancario e finanziario si è fatto rapido.

Il legislatore e la Banca d'Italia hanno rimosso vincoli all'apertura e all'operatività delle banche; l'attività di vigilanza sui singoli intermediari è stata impostata su criteri attenti all'adeguatezza patrimoniale, rispettosi dell'autonomia degli amministratori nell'allocazione delle risorse finanziarie.

È stato avviato e largamente realizzato un processo di riforma normativa diretto a favorire la privatizzazione degli istituti pubblici.

Il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ha sancito il principio della parità concorrenziale tra tutte le banche, realizzando la despecializzazione operativa.

Il Testo unico in materia di intermediazione finanziaria ha consentito un'ampia diversificazione dei prodotti del risparmio gestito e ha introdotto elementi di flessibilità nella gestione individuale e collettiva dei patrimoni.

Il sistema bancario ha saputo superare gravi difficoltà maturate nel Mezzogiorno in connessione con la stasi dell'attività produttiva e con la cessazione dell'intervento straordinario, in presenza di deboli strutture organizzative dei principali istituti dell'area. Il ricorso a fondi pubblici, deliberato dal Parlamento per

sovvenire alle crisi di alcune banche, è risultato pari a una frazione contenuta del costo che il sistema avrebbe dovuto comunque sostenere. L'onere per il bilancio pubblico è stato di gran lunga inferiore a quello che si è reso necessario in anni recenti in molti paesi industriali.

1. I sistemi bancari dell'Unione europea

L'Italia condivide con i principali partner europei tendenze di fondo che stanno profondamente mutando la morfologia dei sistemi creditizi. Gli sviluppi regolamentari sono orientati alla despecializzazione e alla liberalizzazione dell'attività bancaria; l'innovazione finanziaria e tecnologica modifica gli assetti produttivi economicamente efficienti. Ne risultano spinte concorrenziali crescenti nei mercati nazionali e nel confronto internazionale.

Rispetto agli altri principali paesi europei, l'Italia si caratterizza per il più contenuto valore delle attività finanziarie lorde in rapporto al prodotto interno: nel 1997, a fronte di un rapporto pari da noi al 530 per cento, si osservavano valori dell'ordine del 600 per cento per la Germania e per la Spagna e di 1.000 e oltre per la Francia e il Regno Unito.

Anche il volume dell'intermediazione bancaria risulta contenuto nel nostro Paese: sebbene la nostra economia rappresenti il 14 per cento di quella dell'Unione europea, il valore delle attività delle banche raggiunge solo il 9 per cento di quello complessivo dell'area. I sistemi bancari francese, inglese e tedesco detengono quote di mercato in Europa superiori al peso delle rispettive economie.

In tutti i principali paesi europei, come pure negli Stati Uniti, è in atto una rapida diminuzione del numero delle banche attraverso operazioni di aggregazione. Si va diffondendo il modello della banca multiprodotto, in grado di fornire una

gamma completa di servizi alle famiglie e al settore delle imprese. In Francia e in Spagna la riduzione del numero delle banche riguarda soprattutto quelle specializzate in particolari segmenti di mercato; nel Regno Unito si assiste in molti casi all'assorbimento delle *merchant banks*, da parte delle banche commerciali, e all'ampliamento del ventaglio di operazioni offerte dalle *building societies*. In Italia solo 36 dei 91 istituti di credito speciale che operavano nel passato hanno mantenuto personalità giuridica.

Nell'insieme dei cinque principali paesi europei il numero delle banche si è ridotto di oltre 2.400 unità e del 26 per cento tra il 1990 e il 1997. In Italia esso è sceso da 1.155 unità nel 1990 a 920 nel 1998. Riduzioni superiori alla media si sono registrate in Francia e in Spagna.

In base ai prezzi pagati, le operazioni di concentrazione in questo arco temporale hanno assunto in Italia valori elevati, dell'ordine di 45.000 miliardi di lire, superati solo nel Regno Unito.

Alla riduzione del numero delle banche non hanno fatto riscontro né una flessione dei ritmi di crescita dell'intermediazione, che ha ancora notevolmente sopravanzato la dinamica del prodotto interno lordo, né una riduzione del numero degli sportelli. Ai canali di offerta tradizionali si sono affiancate una rete di apparecchiature automatiche, ormai capillare quanto quella delle agenzie, e nuove modalità, telematiche e telefoniche, di contatto con la clientela.

Nel confronto internazionale il nostro Paese si colloca in posizione intermedia quanto a diffusione degli sportelli: il numero di 2.276 abitanti per sportello è analogo a quello della Francia; è inferiore a quello del Regno Unito, pari a 3.125; è largamente superiore a quelli di Germania e Spagna, rispettivamente di 1.614 e 1.146 abitanti per sportello.

L'introduzione di tecnologie avanzate ha contribuito ad accrescere i livelli di produttività nei sistemi bancari europei. Per l'insieme dei cinque paesi l'input di lavoro si è contratto del 35 per cento in rapporto ai volumi di attività, con riduzioni forti nel Regno Unito e in Germania. È diminuita pressoché ovunque la compagine dei dipendenti per sportello; nel nostro sistema il numero degli addetti si è attestato su un valore basso nel confronto internazionale.

In Italia le attività dei primi cinque gruppi rappresentano il 45 per cento del totale nazionale, valore in linea con quelli osservati negli altri principali paesi europei.

Le ridotte dimensioni complessive del nostro sistema bancario si riflettono tuttavia in una scarsa rilevanza delle grandi banche italiane sul mercato continentale: con riferimento all'insieme dei quindici paesi dell'Unione europea la quota dei primi cinque gruppi risulta per l'Italia del 5,3 per cento, largamente inferiore a quella dei principali gruppi tedeschi, francesi e inglesi, rispettivamente del 13, del 12 e del 10 per cento; superiore solo a quella delle banche spagnole, pari al 3 per cento.

Il sistema bancario italiano è dunque quantitativamente poco sviluppato; le nostre grandi banche sono relativamente piccole nel confronto internazionale.

Nei sistemi creditizi europei, con l'unica eccezione del Regno Unito, all'inizio del decennio era elevata la quota di intermediazione bancaria riconducibile a istituti di proprietà pubblica. L'intensificarsi della concorrenza, l'esigenza di politiche aziendali più attente agli obiettivi dell'efficienza e della redditività hanno contribuito ad avviare ovunque un processo di privatizzazione, tuttora in corso.

Sotto questo profilo l'evoluzione del sistema italiano non appare in ritardo: tra i principali dieci gruppi bancari sono due quelli con prevalente presenza pubblica nel capitale, a fronte di tre in Francia e di quattro in Germania e in Spagna. Ai gruppi pubblici fa capo in Italia l'11 per cento delle attività delle principali banche, una quota minima nel confronto con gli altri maggiori paesi europei, tra i quali spiccano

quote del 21 e del 36 per cento relative rispettivamente alle grandi banche spagnole e tedesche.

La presenza straniera nel capitale delle banche italiane non risulta bassa. Partecipazioni significative di banche e di società di assicurazioni estere riguardano sei dei dieci principali gruppi italiani, che contano per la metà del nostro mercato. Solo in Spagna si osservano valori analoghi, mentre in Francia e nel Regno Unito sono inferiori sia il numero delle banche con ampia presenza estera sia le loro quote di mercato complessive. In Germania la partecipazione di soggetti stranieri è pressoché inesistente.

Sui nostri mercati operano inoltre 60 filiali di banche di altra nazionalità. Il volume di affari degli intermediari esteri è in via di progressivo ampliamento. Alle loro filiali e filiazioni bancarie fa capo circa il 7 per cento del totale dei fondi intermediati. Le quote di mercato sono però assai maggiori in comparti specifici, quali i crediti alle famiglie, le negoziazioni sui nostri titoli di Stato e i servizi di finanza aziendale più avanzati.

Il nostro sistema appare in ritardo nel campo dell'assistenza alle imprese sui mercati finanziari internazionali, in particolare nell'organizzazione di prestiti sindacati e nel collocamento di obbligazioni emesse da mutuatari italiani. L'approvazione del disegno di legge sulla cartolarizzazione potrà dare un impulso all'operatività delle nostre banche in questo settore.

In generale, è limitata la presenza internazionale del nostro sistema. Nel corso degli anni novanta si è ridotto il rapporto tra le attività delle filiali e delle filiazioni all'estero e quelle delle unità operanti nel mercato nazionale, contrariamente agli andamenti riscontrati negli altri principali paesi europei. Nel 1997 per la Francia e per la Germania il rapporto sfiorava il 30 per cento, dopo una rapida ascesa alla quale aveva contribuito il forte aumento delle esposizioni verso i

paesi asiatici a più alto rischio, con effetti di ritorno negativi sui sistemi nazionali. In Italia e in Spagna era molto più basso, dell'ordine del 15 per cento.

Numerosi indicatori statistici dimostrano l'accresciuto grado di concorrenza dei mercati bancari. Il numero medio delle banche operanti in ogni provincia è salito a 30, contro 24 nel 1985; il divario tra i tassi bancari attivi e passivi è sceso, nonostante il sensibile aumento dell'incidenza delle sofferenze, a 4,0 punti, a fronte di 6,9 dieci anni fa; i tassi bancari hanno ormai raggiunto in Italia valori perfettamente allineati a quelli prevalenti negli altri principali paesi europei.

L'aumento della concorrenza e la tendenza alla riorganizzazione e alla ristrutturazione, a livello aziendale e di sistema, discendono dall'ingresso di nuovi concorrenti nei mercati più concentrati, sistematicamente attuato già alla fine degli anni settanta, dallo sviluppo del mercato monetario, dalla liberalizzazione dell'apertura di banche e di sportelli, infine dalla privatizzazione delle banche pubbliche.

La riorganizzazione delle strutture aziendali e il processo di privatizzazione hanno preso avvio con la legge n. 218 del 1990 sulla riforma della banca pubblica. La legge indirizzò gli enti creditizi pubblici verso il modello della società per azioni; agevolò le operazioni di concentrazione aziendale; dettò la disciplina dei gruppi creditizi.

Le operazioni di aggregazione condotte nel corso degli anni novanta hanno riguardato 432 banche, senza tener conto delle operazioni infragruppo e di quelle relative alle sezioni di credito speciale. Alle banche oggetto delle operazioni di concentrazione fa capo un terzo del totale dei fondi intermediati.

L'intensità del processo di concentrazione può essere valutata nel confronto con gli anni ottanta, nel corso dei quali le operazioni di aggregazione avevano riguardato 140 banche, che intermediavano il 3 per cento del totale dei fondi.

Mentre in precedenza le concentrazioni avevano interessato per lo più aziende con equilibri patrimoniali compromessi, negli anni novanta le operazioni hanno avuto come oggetto in quattro quinti dei casi banche con profili reddituali e patrimoniali soddisfacenti.

Negli anni più recenti l'attività di concentrazione ha riguardato istituti di primaria importanza. Nel biennio 1997-98 sono state condotte operazioni sul capitale di banche cui fa capo il 15 per cento dell'intermediazione. Si è avuta la costituzione di tre grandi gruppi, con l'integrazione tra l'Ambroveneto e la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, che ha dato vita alla Banca Intesa; la fusione tra l'Istituto Bancario San Paolo di Torino e l'Imi; la concentrazione di un gruppo di casse di risparmio del Nord con il Credito Italiano, che ha fatto nascere il gruppo Unicredito Italiano. È stata effettuata un'ampia ristrutturazione del sistema bancario meridionale, evitando gravi crisi di instabilità, anche sistemica; in queste aggregazioni sono intervenuti la Banca Nazionale del Lavoro e il Mediocredito Centrale.

Il processo di concentrazione è tuttora in corso. La privatizzazione ha progressivamente acquisito intensità.

Per l'uscita delle aziende bancarie dal controllo pubblico la legge Amato-Carli richiedeva l'autorizzazione del Consiglio dei ministri; tale vincolo fu attenuato nel 1992 prevedendo la possibilità per il Ministro del Tesoro di emanare una direttiva di carattere generale; venne poi superato con la legge n. 474 del 1994, contenente norme dirette ad accelerare le privatizzazioni.

Le prime operazioni di privatizzazione, nel 1993, riguardarono banche controllate dall'IRI e dal Ministero del Tesoro.

Con l'ascesa dei corsi azionari, molte fondazioni bancarie hanno posto in essere operazioni di dismissione, volte anche ad allargare la base patrimoniale e a razionalizzare gli assetti organizzativi e produttivi delle aziende.

Nel corso del 1997-98 sono stati privatizzati il Banco di Napoli, la Cassa di Risparmio delle Provincie Lombarde, la Banca di Roma, l'Istituto Bancario San Paolo di Torino e la Banca Nazionale del Lavoro. La quota dei fondi intermediati da banche e gruppi per i quali la maggioranza assoluta del capitale fa capo alle fondazioni, agli enti territoriali e allo Stato è scesa al 20 per cento, a fronte del 68 per cento alla fine dell'anno 1992. Attualmente lo Stato detiene soltanto il controllo del Mediocredito Centrale e del Credito Industriale Sardo, per i quali è stato peraltro avviato l'iter che porterà alla privatizzazione.

Le fondazioni che controllano interamente il Monte dei Paschi di Siena e il Banco di Sardegna hanno manifestato l'intenzione di aprire il capitale ai privati. Su 70 aziende già casse di risparmio e banche del monte le fondazioni originarie hanno mantenuto partecipazioni superiori al 50 per cento in 39 banche, che controllano però soltanto l'8,6 per cento dei fondi totali del sistema.

2. Profili di redditività delle banche italiane

Nel quinquennio 1993-97 la redditività delle banche italiane ha risentito delle ingenti perdite su crediti generate dal deterioramento delle condizioni finanziarie delle imprese nel biennio 1992-93, dalla lunga stasi dell'economia meridionale, dalla crisi del settore delle costruzioni e delle opere pubbliche e dalla caduta del valore degli immobili.

In rapporto al capitale e alle riserve, gli utili sono scesi dal 10 all'1 per cento tra il 1990 e il 1997, un valore di gran lunga inferiore all'indice ROE sperimentato dai sistemi bancari degli altri principali paesi, nonché ai rendimenti obbligazionari.

Dati provvisori relativi al 1998 indicano una ripresa del margine di intermediazione delle banche, sotto la spinta di ricavi, di eccezionale entità, derivanti dall'offerta di servizi di gestione del risparmio e dalla negoziazione di titoli. I costi operativi sono ancora aumentati, sebbene di poco, nonostante la riduzione del numero dei dipendenti dell'ordine del 2 per cento.

Per effetto degli elevati accantonamenti di utili e delle emissioni di passività subordinate, nel 1998 si è notevolmente ampliata la disponibilità di mezzi patrimoniali e si sono quasi annullati i deficit di patrimonio rispetto ai requisiti minimi prescritti dalla normativa prudenziale, anche per le banche con sede nel Mezzogiorno.

Con l'esaurirsi del processo di convergenza dei tassi di interesse, tuttavia, le banche vedranno ridursi i ricavi derivanti dalla negoziazione di titoli, che nell'ultimo triennio hanno contribuito per il 10 per cento al margine di intermediazione. Nello stesso periodo di tempo, abbiamo in più occasioni, nelle sedi istituzionali, esortato il sistema bancario a muovere con decisione nella direzione della riduzione drastica dei costi, al fine di reggere la competizione a livello europeo. Abbiamo sollecitato gli amministratori a sviluppare attività innovative e a guardare all'aumento della dimensione aziendale, al miglioramento dell'efficienza e all'ampliamento della gamma dei prodotti, attraverso accordi o aggregazioni tra banche italiane o con intermediari esteri.

L'accordo raggiunto nel febbraio del 1998 tra Associazione Bancaria e Organizzazioni Sindacali per dare attuazione al Protocollo di intesa diretto ad

abbassare l'incidenza delle spese per il personale non è stato ancora tradotto in rinnovo contrattuale.

L'obiettivo del contenimento del costo del lavoro, unitario e globale, resta prioritario.

In assenza di aggiustamenti dal lato dei costi unitari, interventi di recupero dell'efficienza si rifletteranno sui livelli di occupazione nel settore.

3. *Il ruolo della Banca d'Italia*

La legge assegna alle Autorità il compito di assicurare la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario.

In tale contesto la scelta è per un mercato aperto e concorrenziale. La Banca d'Italia ha assunto interamente questa responsabilità segnalando per tempo come l'indispensabile processo di rafforzamento delle banche italiane dovesse passare attraverso l'aumento delle dimensioni. Abbiamo ritenuto di negare l'autorizzazione a superare il limite del 5 per cento del capitale delle banche in tre casi, per garantire la sana e prudente gestione oppure per evitare la violazione della lettera e dello spirito degli assetti statutari.

La modesta dimensione anche delle maggiori banche del nostro sistema espone al rischio che all'ingresso di capitali esteri non possa corrispondere un ruolo di eguale importanza degli istituti italiani nel capitale degli intermediari stranieri.

Come già avemmo modo di affermare nelle Considerazioni finali del maggio 1997, le scelte strategiche spettano alla proprietà; gli amministratori debbono valutare la convenienza delle scelte in relazione alle condizioni dell'azienda e agli sviluppi dei mercati.

La Banca d'Italia non è indifferente alle direzioni che assume la ristrutturazione del sistema; ha il dovere di vigilare sul rispetto delle regole e garantire che la loro applicazione rafforzi l'intermediazione, al servizio dell'economia.

Seguire e accompagnare il processo di ristrutturazione richiede di valutare le iniziative di fusione o di formazione di gruppi bancari, sulla base delle informazioni che le parti interessate debbono rendere alla Vigilanza.

Per l'acquisizione di quote superiori al 5 per cento nel capitale di una banca, la Vigilanza deve innanzitutto valutare l'onorabilità degli azionisti rilevanti; verificare che non si configurino violazioni della norma che impedisce l'acquisizione di partecipazioni superiori a definite soglie a chi esercita attività di impresa in settori diversi da quello finanziario; vagliare con attenzione le caratteristiche delle operazioni di concentrazione, al fine di preservare i principi della sana e prudente gestione.

Trova in questo modo riscontro sul piano normativo la specificità dell'attività bancaria. A differenza delle altre imprese, le banche svolgono un'attività, la raccolta e l'impiego di mezzi fiduciari, di portata ben più ampia degli interessi dei soli azionisti.

Le banche operano tipicamente con un volume di passività verso terzi che è un multiplo elevato dei mezzi propri. Nei bilanci delle banche italiane, il volume dei depositi e delle obbligazioni è pari a sette volte l'importo del capitale e delle riserve, che ammonta a circa 200.000 miliardi di lire; l'insieme dei fondi intermediati, dell'ordine di 3 milioni di miliardi, è pari a quindici volte il valore del capitale e delle riserve.

L'ingente volume di intermediazione posta in essere per ogni unità di capitale rende macroeconomicamente rilevanti gli effetti, sul credito e sui depositi, che

discendono dalle aggregazioni. Questi sono la ragione della dettagliata disciplina che presiede alle operazioni di concentrazione nel settore bancario; motivano l'intervento autorizzativo della Banca d'Italia.

4. *Le procedure*

La valutazione della Vigilanza deve andare oltre gli interessi immediati degli azionisti delle banche coinvolte nel progetto; ha come oggetto principale la tutela del risparmio, sancita dalla Costituzione; essa si esercita attraverso l'esame delle conseguenze potenziali dell'aggregazione sull'organizzazione dell'azienda, sulla sua capacità di produrre reddito e di rispettare le regole prudenziali.

L'osservanza delle procedure ha quindi un contenuto sostanziale: la Banca d'Italia mancherebbe al suo compito ove non vigilasse al riguardo.

Al fine di consentire una prima verifica dell'esistenza di eventuali motivi ostativi, è disposto l'obbligo di informazione preventiva da parte dell'operatore che voglia acquisire una partecipazione rilevante in un'impresa bancaria ai fini del controllo. L'operatore è chiamato in particolare a fornire informazioni sui rapporti d'affari intrattenuti con la banca stessa e con altri intermediari, nonché sulle modalità di finanziamento dell'operazione. Se si tratta di un'altra banca, l'attenzione della Vigilanza si rivolge al complesso aziendale che risulterebbe dall'operazione.

Perché l'operazione sia credibile sono innanzitutto necessarie la coerenza di fondo del progetto industriale e la proporzione tra l'impegno finanziario e la portata del piano di sviluppo aziendale. Nonostante che le banche interessate si accollino spesso elevati costi di consulenza, non sempre nei progetti sono precisamente delineati le modalità tecniche delle aggregazioni, i poteri e le responsabilità del

comando, le ipotesi su cui si basano i programmi di espansione, i rendimenti attesi e gli esiti dell'operazione.

Il più delle volte per la Vigilanza si rende necessario richiedere ulteriori elementi informativi per completare il quadro di riferimento delle operazioni proposte.

Un'attenzione particolare va dedicata agli assetti proprietari che scaturiscono dall'operazione di aggregazione, al fine di individuare chiaramente i soggetti controllanti chiamati a condividere la responsabilità del vaglio delle politiche aziendali.

La Banca d'Italia ha il compito di verificare che dalle concentrazioni non derivino effetti di distorsione della competizione sui mercati bancari. Essa ha favorevolmente considerato operazioni in grado di contribuire al rafforzamento della capacità concorrenziale delle banche; in alcune occasioni ha subordinato la sua autorizzazione alla realizzazione di interventi diretti a facilitare l'ingresso di nuovi concorrenti nei mercati interessati dalle concentrazioni. Le decisioni vengono assunte previa acquisizione del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Numerosi fattori possono concorrere alla riuscita dei progetti di concentrazione: la complementarità nella gamma dei prodotti e nelle reti distributive, la possibilità di commercializzare prodotti specialistici su ampia scala, l'omogeneità delle architetture informatiche, la possibilità di accentrare funzioni direzionali e operative, nonché il controllo dei rischi.

È difficile individuare regolarità statistiche che leghino le modalità delle operazioni con il successo in termini di redditività: si possono avere esiti positivi e

negativi sia tra le fattispecie di fusione o incorporazione sia tra quelle di acquisizione del controllo.

Nell'esperienza della Vigilanza, la buona riuscita delle operazioni dipende innanzitutto dalla misura in cui gli obiettivi dell'aggregazione vengono condivisi dagli organi sociali degli istituti interessati. Nonostante il massiccio ingresso della tecnologia nei processi produttivi, quella bancaria resta fundamentalmente un'attività imperniata sul fattore umano. In alcuni casi operazioni non pienamente condivise dalle strutture originarie si sono tradotte in situazioni aziendali per lungo tempo fragili, travagliate da conflitti interni, caratterizzate da vischiosità nelle decisioni e da bassa redditività.

In caso di offerte pubbliche di acquisto la Banca d'Italia chiede di conoscere preventivamente, fra l'altro, se si tratta di operazione amichevole o consensuale. Ove venga in tal modo presentata è necessario che il consenso sia manifestato informalmente e preliminarmente dalle parti in causa.

Le operazioni ostili sono un fenomeno raro in campo bancario. Uno studio condotto negli Stati Uniti sui dati relativi al periodo 1987-92, nel corso del quale vennero a concentrarsi i *takeovers* ostili, mostra che, su 234 casi di trasferimento del controllo di aziende bancarie, solo 4 assunsero la forma di acquisizioni ostili. Su un campione quantitativamente omogeneo di imprese manifatturiere la percentuale di acquisizioni ostili fu del 9 per cento. Sempre negli Stati Uniti, negli anni successivi si segnala solo una operazione ostile relativa alla concentrazione tra banche di significative dimensioni.

Anche nei principali paesi europei le OPA ostili nel settore bancario sono state rare: due nel Regno Unito, relative a istituti di ampie dimensioni, su un totale di 58 operazioni su banche, nel quinquennio 1994-98; una in Belgio, su 230 operazioni condotte su banche e imprese non finanziarie nello stesso periodo; una, tra banche di primaria importanza, in Francia, ancora in via di definizione; una da noi, nel 1993.

Le asimmetrie informative proprie dell'attività bancaria rendono problematica la valutazione delle operazioni in caso di OPA ostili. Il valore può essere pienamente accertato, ai fini della determinazione del prezzo d'acquisto, attraverso informazioni di cui la banca *target* dispone; di qui l'importanza dell'adesione al progetto da parte degli organi di amministrazione della banca stessa. Allorché le operazioni prevedono pagamenti in contante agli azionisti della banca oggetto di *takeover*, si determina una riduzione del capitale bancario.

La contendibilità degli assetti proprietari delle imprese è in generale un fatto positivo.

Non è esclusa alcuna forma di acquisizione, anche ostile, dalla nostra legislazione e dall'effettiva attività di vigilanza. Tuttavia le operazioni ostili richiedono in genere un vaglio più accurato.

5. Il ruolo delle fondazioni bancarie nei processi di diversificazione degli assetti proprietari

Nel corso degli ultimi anni la Banca d'Italia si è più volte espressa sul tema delle fondazioni, con particolare attenzione ai problemi relativi alle loro partecipazioni bancarie. L'audizione innanzi alla Sesta Commissione del Senato nel giugno scorso, dedicata al disegno di legge delega, ci diede modo di tornare in argomento e di intrattenerci sul ruolo potenziale delle fondazioni nel terzo settore.

Il Governo ha di recente deliberato lo schema del decreto delegato di attuazione, che è stato inviato alle Camere per i prescritti pareri. La complessità della materia ha richiesto di ricercare un punto di equilibrio tra istanze non sempre

facilmente conciliabili. Il decreto, nella forma in cui è stato infine approvato dal Consiglio dei Ministri, riflette le esigenze di gradualità per la dismissione del controllo delle aziende bancarie.

Affinché le fondazioni possano operare efficacemente nei settori di utilità sociale, sono necessari criteri di amministrazione del patrimonio improntati alla diversificazione dei rischi di investimento, in modo da conservarne il valore e ottenerne un reddito che sostenga un flusso adeguato e continuo di interventi finanziari nei settori prescelti. Importante è altresì che gli organi responsabili dell'indirizzo e dell'amministrazione rispecchino in modo equilibrato, per meglio interpretarle, le istanze delle collettività servite e dei settori di intervento. Che possano farlo sulla base di una struttura dell'organo di indirizzo che conservi, quanto più possibile, le originarie caratteristiche istituzionali e pertanto con una presenza nei consigli che non le allontanano dalla tradizione e dai radicamenti nel territorio di appartenenza.

Le disposizioni della legge e quelle delegate pongono le basi affinché il progetto non profit delle fondazioni, che un tempo erano banche, possa tradursi in realtà.

Abbiamo più volte espresso la convinzione che nel processo di privatizzazione bancaria le fondazioni fossero in grado di assumere un ruolo attivo, costituendo un fattore di continuità e di stabilità nel contesto del ridimensionamento del loro ruolo proprietario. Abbiamo inoltre ribadito l'esigenza che la cessione da parte degli azionisti pubblici rappresentasse anche l'occasione per il rafforzamento patrimoniale delle banche, attraverso la raccolta di nuovo capitale.

Le fondazioni hanno in gran numero risposto nel modo auspicato, sviluppando la tendenza a cedere la gran parte del capitale e associando gruppi ristretti di azionisti rilevanti, che per la loro maggiore sensibilità al mercato potessero assumere la responsabilità di concorrere nel definire le strategie; in questo

contesto, sono state altresì realizzate aggregazioni con altre banche, di grande rilievo per il consolidamento del sistema bancario italiano.

Sulle modalità e i tempi della cessione del controllo, nell'audizione del giugno scorso avevamo espresso preferenza affinché il legislatore delegato demandasse all'autonomia delle fondazioni la definizione di un programma di dismissione. Gli ultimi affinamenti apportati allo schema di decreto, in particolare le disposizioni sull'intervento dell'Autorità in caso di inerzia della fondazione, hanno ridimensionato gli effetti derivanti dalla previsione di un termine perentorio per la cessione del controllo. L'autonomia riconosciuta al commissario sui modi e sui tempi della dismissione consente di preservare la forza contrattuale nell'alienazione del bene e di salvaguardare il valore del patrimonio.

Le norme non impediscono che la via finora in tanti casi percorsa possa esserlo ancora; evitano modifiche brusche nella proprietà; consentono di sviluppare la ristrutturazione del sistema creditizio e di coinvolgere banche che finora se ne erano tenute in disparte. Sussiste quando necessario la possibilità di ridefinire gli accordi con altri azionisti sulla base di una posizione non più preminente ma pur sempre di eguale dignità.