

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

*Concorrenza e Autorità Antitrust. Un bilancio a dieci anni dalla legge*

## **Concorrenza, sviluppo e sistema bancario**

Intervento di Antonio Fazio  
Governatore della Banca d'Italia

Roma, 9 ottobre 2000

## Sommario

	pag.
1. <i>Il consolidamento del sistema bancario italiano</i>	6
2. <i>Promozione e tutela della concorrenza</i>	8
3. <i>Competitività, concorrenza e sviluppo</i>	13

L'assetto del sistema bancario e finanziario italiano emerso dalla crisi degli anni trenta configurava un mercato nel quale, anche per ragioni storiche, era ampia la segmentazione territoriale e operativa. La presenza pubblica nelle banche si era rafforzata.

In analogia con quanto avvenuto negli altri paesi industriali, profonde modifiche regolamentari e legislative sono state introdotte, a partire dagli anni ottanta e con maggiore intensità negli anni novanta, in risposta all'apertura e all'integrazione dei mercati finanziari e allo sviluppo della tecnologia dell'informazione; è progressivamente aumentata la concorrenza tra le banche e tra queste e gli altri intermediari.

Le istituzioni creditizie hanno reagito con aggregazioni dirette ad aumentare le dimensioni aziendali e con l'ingresso in nuove aree di attività, per ottenere economie di scala e di scopo, per innalzare l'efficienza.

Nel quinquennio 1995-99 le fusioni e le acquisizioni nei paesi del Gruppo dei Dieci, in Australia e in Spagna sono state, nel settore finanziario, 4.360; il valore complessivo delle operazioni di cui sono note le condizioni è stato di 1.390 miliardi di dollari, quasi 6 volte l'importo registrato nel quinquennio precedente. Fusioni e acquisizioni tra imprese industriali e commerciali sono aumentate anch'esse a un ritmo assai sostenuto.

Con la globalizzazione si è acuita la concorrenza per tutte le imprese, commerciali, finanziarie e industriali. Negli Stati Uniti e in misura minore in altri paesi si è aperta una fase nuova, in cui l'innovazione è tornata a spingere la crescita dell'economia: i progressi conseguiti nei settori della microelettronica, nell'informatica e nelle telecomunicazioni generano guadagni di produttività diffusi a tutto il sistema economico.

L'innovazione è strumento potente di sviluppo. Dobbiamo continuare a evitare, anche in Italia, che distorsioni della concorrenza e formazione di monopoli siano di ostacolo all'avanzamento tecnologico e alla diffusione dei progressi.

### **1. *Il consolidamento del sistema bancario italiano***

In Italia e in Europa alle aggregazioni hanno dato impulso l'ampliamento del mercato, l'apertura alla concorrenza estera, l'espansione delle attività di gestione del risparmio, la moneta unica. Il grado di concentrazione raggiunto dal sistema bancario, misurato dalla quota di mercato dei primi cinque gruppi, in Italia è pari al 51 per cento, valore analogo a quello della Francia e più elevato di quello della Germania. Negli Stati Uniti tale quota è passata, tra il 1990 e il 1999, dall'11 al 27 per cento.

Nel nostro sistema la riduzione dei margini nell'attività di intermediazione tradizionale e le perdite su crediti, in presenza di un elevato costo del lavoro e di diffuse inefficienze gestionali, avevano portato, nella prima parte degli anni novanta, a un rapido declino della redditività. Le banche del Mezzogiorno hanno risentito della profonda crisi dell'economia in quell'area, anche per la limitata diversificazione territoriale dei rischi.

Le operazioni di concentrazione hanno contenuto i costi; hanno permesso il conseguimento di economie di scala nella produzione e nella distribuzione di nuovi servizi; hanno accresciuto la diversificazione dei rischi.

Tra il 1990 e la fine dello scorso settembre sono state realizzate 508 aggregazioni. In 157 casi gli intermediari acquisiti hanno conservato la personalità giuridica: nel contesto di progressiva integrazione delle strutture operative, il mantenimento dell'identità aziendale ha consentito di valorizzare il radicamento nelle economie locali. Il numero delle banche è sceso da 1.176 a 862. Hanno assunto grande rilevanza i gruppi creditizi.

Con la privatizzazione delle banche e la loro quotazione in borsa è divenuta piena la contendibilità della proprietà e del controllo. Ne sono derivati notevoli benefici per la concorrenza nel mercato del credito.

La quota di mercato delle banche facenti capo allo Stato e alle Fondazioni, pari al 68 per cento alla fine del 1992, è scesa al 17 per cento nel 1999. I fondi intermediati dai gruppi bancari presenti in borsa sono saliti dal 30 a oltre il 70 per cento del totale. Ampia è la partecipazione di intermediari esteri nelle grandi banche italiane: essi controllano quote rilevanti del capitale di ognuno dei primi cinque gruppi.

Ai processi di concentrazione e di privatizzazione si è accompagnato l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, sia nazionali sia esteri. Nel decennio sono state costituite 165 nuove banche; il numero delle filiali e delle filiazioni di banche estere è salito da 41 a 65.

Le banche interessate dalle operazioni di concentrazione hanno ampliato l'offerta di servizi in misura nettamente superiore al resto del sistema. Nel 1999 il 45 per cento del margine d'intermediazione delle banche italiane è stato generato da commissioni e proventi connessi con attività diverse da quelle di impiego e raccolta di fondi; alla metà del decennio la quota era ancora inferiore al 30 per cento.

Nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale seguiti alle operazioni di concentrazione sono stati adottati interventi per contenere le spese per il personale. Il numero degli addetti è sceso di 20.000 unità, il 5,5 per cento rispetto al 1995. Il costo unitario del lavoro si è stabilizzato; il livello rimane elevato nel confronto internazionale. Sono stati conseguiti significativi aumenti di produttività. Tra il 1997 e il 1999 il margine d'intermediazione per addetto, valutato a prezzi costanti, è aumentato in media del 4,4 per cento all'anno; era rimasto pressoché invariato tra il 1990 e il 1996.

La redditività del sistema bancario italiano si è riportata su livelli prossimi a quelli degli altri principali paesi dell'area dell'euro, grazie all'offerta di nuovi servizi, al contenimento dei costi e a una migliore gestione dei rischi creditizi. Gli utili, nella media del quadriennio 1994-97 pari al 2 per cento del capitale e delle riserve, sono

saliti al 7,4 nel 1998 e al 9,7 nel 1999. Le informazioni relative al primo semestre di quest'anno indicano risultati operativi più elevati di quelli della prima metà dell'esercizio precedente.

Nel decennio il divario tra il rendimento unitario dei prestiti e il costo medio della raccolta è sceso da 7,0 a 3,9 punti percentuali.

La maggiore efficienza derivante dalle concentrazioni è stata volta anche a vantaggio degli utenti; sono migliorate le condizioni di offerta dei servizi tradizionali alla clientela; ne hanno beneficiato soprattutto le imprese più piccole e le famiglie.

Ricerche empiriche sul mercato bancario italiano, a livello provinciale e regionale, mostrano che la riduzione del numero degli intermediari di minore dimensione dovuta alle aggregazioni non ha determinato un calo dell'offerta di credito alle piccole e medie imprese. Nei mercati provinciali, nel corso degli anni novanta, la remunerazione dei depositi da parte di banche derivanti da fusioni o incorporazioni è aumentata rispetto al resto del sistema. In ambito regionale, i tassi sui prestiti applicati dalle banche con le quote di mercato più ampie sono generalmente discesi, allineandosi a quelli degli altri intermediari; la tendenza è stata più accentuata nelle regioni dove è insediato un maggior numero di banche.

## **2. *Promozione e tutela della concorrenza***

La concorrenza apporta benefici in termini di efficienza tecnica e allocativa. Viene rafforzata la stabilità degli intermediari e del sistema. Ne trae vantaggio l'attività produttiva.

Negli anni ottanta, in armonia con le tendenze che emergevano negli altri principali sistemi bancari, la Vigilanza si orientava verso l'adozione di strumenti a carattere prudenziale. La rimozione dei vincoli amministrativi all'operatività e l'espansione territoriale delle banche hanno dato un forte impulso alla concorrenza; è

stato favorito l'accesso ai mercati locali con alto grado di concentrazione. E stata incoraggiata la despecializzazione nell'attività; la capacità di crescita del singolo intermediario è stata posta in più stretta connessione con la dotazione patrimoniale.

Negli anni novanta innovazioni normative hanno concorso all'ammodernamento del sistema finanziario; sono state recepite le direttive comunitarie che hanno disegnato l'architettura del mercato unico europeo dei servizi finanziari. Nel Testo unico bancario del 1993 la competitività del sistema è espressamente richiamata come uno degli obiettivi dell'attività di vigilanza.

La normativa emanata successivamente ha favorito un ulteriore ampliamento dell'operatività e lo sviluppo di nuovi canali distributivi complementari ai tradizionali sportelli; si sono ridotte le segmentazioni e ulteriormente aperti i mercati locali.

La disciplina sulla trasparenza, favorendo la diffusione generalizzata dell'informazione, rende possibile la comparabilità fra prodotti e condizioni offerti dagli intermediari; consente al cliente di operare scelte consapevoli.

La crescente concorrenza trova conferma nell'evoluzione degli indicatori di prezzo e di quantità, nella presenza capillare delle banche sul territorio.

La flessione del divario fra tassi attivi e passivi si è accentuata nell'ultimo biennio; nel Centro-Sud il divario, partendo da livelli più elevati, si è ridotto più rapidamente.

La differenza fra i tassi attivi a breve termine applicati al Sud e al Centro-Nord si è ridotta da 3 a 2 punti percentuali tra la fine del 1986 e quella del 1991. Alla metà dell'anno in corso essa è pari a 1,8 punti percentuali; è più bassa per gli impieghi a medio e a lungo termine. La differenza riflette la maggiore rischiosità dei prestiti nel Mezzogiorno. Si è assottigliato, fino quasi a scomparire, il divario fra i tassi di remunerazione dei depositi nelle diverse aree del Paese; nel settore del risparmio gestito, le condizioni di offerta alla clientela non presentano differenze territoriali.

Si è intensificato lo spostamento delle quote di mercato fra intermediari sia per gli impieghi sia per i depositi: nel 1999 è stato dell'8 per cento della consistenza nel comparto dei mutui.

In ogni provincia operano in media 31 banche, contro le 20 del 1979; l'80 per cento della popolazione, a fronte del 58 di venti anni or sono, può scegliere nel proprio comune fra almeno 3 banche.

La quota delle attività riferibile a filiali e filiazioni di banche estere negli anni novanta è passata dal 3 al 7 per cento. Nel settore del risparmio gestito elevata è la quota dei prodotti offerti che fa capo a soggetti esteri; la loro attività è vivace anche nei comparti del credito alle famiglie, dei servizi di finanza aziendale, dell'intermediazione in titoli di Stato.

Quale garante della concorrenza nel settore del credito, la Banca d'Italia ha condotto 35 istruttorie, un numero elevato nel confronto internazionale; 17 hanno riguardato le concentrazioni, 13 le intese e 5 le situazioni di abuso di posizione dominante.

L'elemento centrale nell'esame dei profili concorrenziali dei mercati bancari è costituito dalla dimensione del mercato rilevante, valutata con riferimento agli ambiti geografico e merceologico. L'efficacia dell'azione si fonda sulla disponibilità di informazioni dettagliate e sull'analisi dei mercati e degli intermediari.

La scelta di individuare zone territoriali circoscritte, le province per il mercato dei depositi e le regioni per quello degli impieghi, discende dalla verifica dei rapporti di sostituzione degli strumenti finanziari tra le varie aree e dal grado di mobilità della domanda.

Per gli altri prodotti finanziari la dimensione geografica è più ampia, in ragione delle caratteristiche di produzione e di commercializzazione omogenee sul piano

nazionale. Per alcuni prodotti, il mercato di riferimento risulta di dimensione sovranazionale, aperto alla competizione da parte di intermediari esteri.

L'innovazione tecnologica, abbattendo i costi di distribuzione, attenua la rilevanza della distanza geografica fra domanda e offerta; tende ad ampliare la dimensione dei mercati rilevanti. L'intensità di tali effetti non è tuttavia ancora valutabile con precisione. Per i prestiti alle imprese di minore dimensione, la conoscenza derivante dal contatto diretto resta un elemento imprescindibile; l'utilizzo dei servizi prestati per via telematica rimane limitato, pur se in crescita.

Il processo di consolidamento del sistema bancario non deve avvenire a detrimento delle condizioni di concorrenza nei mercati locali. Carli già nel 1970 affermava che il processo di concentrazione *“è seguito con attenzione e non è giudicato contrario agli interessi generali nella misura in cui non alteri una struttura del sistema bancario atta a mantenere nel suo interno un grado elevato di concorrenza”*.

Nei casi in cui è accertato che la concentrazione possa condurre alla costituzione di una posizione dominante, l'operazione viene subordinata all'adozione di misure correttive. Il ricorso a esse si è intensificato a seguito del crescente numero di aggregazioni e dell'ampia dimensione delle banche interessate.

La sovrapposizione, in più aree, delle reti distributive dei più grandi gruppi bancari rende problematica la realizzazione di ulteriori aggregazioni ai fini della tutela della concorrenza; per alcuni prodotti *“al dettaglio”*, ciò può indurre effetti sfavorevoli per la clientela.

Nella repressione delle intese e degli abusi di posizione dominante l'attenzione è stata rivolta in primo luogo agli schemi contrattuali tipo diffusi dall'associazione di categoria, riguardanti le operazioni e i servizi bancari alla clientela; è stata imposta l'eliminazione delle clausole dirette a fissare condizioni economiche o a limitare la possibilità delle banche di differenziare l'offerta.

Altre istruttorie sono state dedicate alle intese riguardanti i prezzi e la ripartizione dei mercati e agli scambi di informazioni che riducono i naturali incentivi per le imprese a operare in modo efficiente.

Al fine di provare la collusione sono necessarie indagini complesse, perché la sola osservazione di comportamenti paralleli non basta a fornire l'evidenza di una specifica volontà collusiva. È stata condotta una riflessione sui possibili effetti di limitazione della concorrenza derivanti dalle indicazioni fornite dalle associazioni di categoria, nella misura in cui risulti ridotta la libertà d'azione dei singoli intermediari o venga coordinato il loro comportamento sul mercato. Uno scambio ampio e sistematico di informazioni "sensibili" pregiudica la concorrenza.

Abbiamo avviato un programma volto a rilevare sistematicamente, attraverso le nostre Filiali, la presenza sui mercati locali di eventuali comportamenti collusivi o di abusi. La conoscenza diretta delle specifiche realtà territoriali consentirà di arricchire il patrimonio informativo, di intervenire, con maggiore tempestività ed efficacia, su situazioni potenzialmente lesive della concorrenza difficilmente identificabili attraverso l'analisi dei dati statistici.

Le decisioni della Banca d'Italia quale autorità preposta alla tutela della concorrenza nel settore del credito vengono assunte tenendo conto del parere dell'Autorità garante.

I rapporti tra le due Istituzioni, impostati sulla base dell'Accordo del marzo del 1996, sono proficui e continui; verranno sviluppati per mantenere l'analisi coerente con l'evoluzione dell'attività bancaria e finanziaria; potrà rivelarsi opportuna una ridefinizione dei mercati geografici e di prodotto rilevanti in campo finanziario.

La composizione e le caratteristiche dei prodotti offerti dalle banche tendono a modificarsi continuamente; si accresce l'importanza delle attività più innovative. Si affermano nuovi canali di distribuzione, anche per via telematica. Gli sviluppi della finanza rafforzano il carattere multiprodotto dell'impresa bancaria; nel mercato della raccolta le forme individuali e collettive di gestione del risparmio sono in misura crescente complementari ai depositi.

La Banca d'Italia informa la Commissione europea delle proprie iniziative; partecipa attivamente sia all'esame dei casi che coinvolgono soggetti bancari sia alla fase di discussione e di redazione dei progetti di riforma presentati dalla Commissione.

La collaborazione con gli organi comunitari è destinata ad ampliarsi con la costituzione di una rete di collegamento tra le autorità *antitrust* dei paesi membri, prefigurata nell'ambito del progetto di modernizzazione delle regole di concorrenza. La cooperazione internazionale è essenziale per l'efficacia dell'azione di tutela nel contesto della globalizzazione dei soggetti economici e dei mercati.

### **3. *Competitività, concorrenza e sviluppo***

Dalla fine del 1996, ossia dal rientro della nostra moneta negli Accordi europei di cambio, la competitività delle merci italiane è peggiorata, di 5 punti percentuali.

Tra il 1996 e il 1999 le esportazioni italiane di beni e servizi sono aumentate del 10 per cento, contro il 28 del commercio mondiale. Le importazioni sono cresciute del 24 per cento, contro un aumento del 9 della domanda totale, interna ed esterna. Nell'anno in corso, anche in connessione con il deprezzamento del cambio, le esportazioni hanno recuperato ritmi di crescita prossimi all'espansione della domanda mondiale; essi rimangono tuttavia inferiori rispetto agli incrementi registrati in Francia e in Germania; le importazioni hanno accelerato, sospinte dalla ripresa dell'attività produttiva.

È diminuita la presenza dell'Italia nelle produzioni a maggiore contenuto tecnologico, al contrario di quanto è avvenuto negli altri principali paesi dell'area dell'euro.

In una fase caratterizzata da rivolgimenti profondi, indotti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, emerge con maggiore evidenza il nesso fra

un nuovo tipo di confronto concorrenziale e l'attività innovativa. Sempre più rilevante ai fini del successo delle imprese, e indirettamente dei paesi, è la capacità di innovare. La concorrenza di prezzo è via via limitata ai settori maturi. Le lavorazioni emergenti, le attività del futuro si connotano per l'introduzione continua di nuovi prodotti e nuove tecnologie produttive. Il settore dei servizi, con l'eccezione di quelli più tradizionali, è esso stesso oggetto di radicali trasformazioni tecnologiche.

La forza innovatrice è alla base del successo dell'economia degli Stati Uniti negli anni novanta. Si parla di una "nuova economia". Dalla seconda metà del decennio il tasso di crescita della produttività, misurata dal prodotto per addetto, è pressoché raddoppiato rispetto ai decenni precedenti; nel 1999 ha raggiunto il 3 per cento. Il prodotto lordo americano dal 1996 è aumentato al tasso medio annuo del 4 per cento, un valore particolarmente elevato per un paese avanzato.

Le imprese e l'economia americana nel suo complesso hanno beneficiato del vasto programma di liberalizzazioni avviato oltre venti anni fa e dell'aumento della concorrenza che ne è derivato nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia; le innovazioni introdotte negli ultimi decenni tendono a configurare una vera e propria rivoluzione tecnologica.

Assumono di nuovo rilievo le considerazioni di un grande economista che già nel 1942 sosteneva che lo sviluppo è guidato dagli avanzamenti tecnologici. *"L'impulso fondamentale che aziona e tiene in moto la macchina capitalistica viene dai nuovi beni di consumo, dai nuovi metodi di produzione o di trasporto, dai nuovi mercati, dalle nuove forme di organizzazione industriale che l'intrapresa capitalistica crea"*.

La concorrenza è un processo di "distruzione creativa", caratterizzato dal ruolo dei nuovi imprenditori e dalle nuove imprese. Essa è la condizione per assicurare la capacità di innovare e il dispiegarsi del dinamismo. L'attività innovativa tuttavia si associa a costi crescenti degli investimenti in ricerca e sviluppo e a un'elevata rischiosità dei progetti; può portare al predominio delle imprese più grandi e all'innalzamento di barriere all'entrata legate proprio alle innovazioni.

Essendo la capacità innovativa il principale strumento di concorrenza, nella fase attuale è necessario creare le condizioni per un rafforzamento delle attività di ricerca. Gli investimenti indirizzati unicamente alla riproduzione del modello di organizzazione esistente finiscono per condurre al mantenimento di livelli di produttività inadeguati e quindi a un restringimento della base produttiva; in ultima istanza, a una riduzione dell'occupazione.

Secondo dati dell'OCSE, il nostro Paese mostra una propensione a investire in ricerca e sviluppo nettamente inferiore rispetto alla maggioranza dei paesi industriali.

La competitività delle imprese italiane dipende, in misura non trascurabile, anche dalla qualità e dal costo dei servizi, segnatamente di quelli più legati all'attività industriale, come i trasporti, le comunicazioni, l'energia, le risorse idriche, i servizi professionali.

Una indicazione si ricava dal confronto fra i prezzi dell'energia per le utenze industriali. In conseguenza della dimensione media delle utenze, della loro distribuzione sul territorio, della struttura e della regolamentazione del mercato, il confronto con i paesi dell'Unione europea è decisamente sfavorevole all'Italia: il divario è compreso tra il 36 e il 41 per cento nel caso dell'energia elettrica, rispettivamente al netto o al lordo delle imposte, e tra il 2 e il 7 per cento nel caso del gas. Il forte aumento del prezzo del petrolio è destinato a produrre effetti più negativi nel nostro Paese, a causa del maggior peso relativo della bolletta energetica.

Nel settore delle telecomunicazioni e in quello dell'elettricità, l'Italia ha avviato processi di liberalizzazione. Come rilevato dall'Autorità garante della concorrenza permangono margini di azione ancora ampi.

Luigi Einaudi, Presidente della Repubblica, nello svolgere, nel 1954, alcune considerazioni a favore di un disegno di legge di iniziativa parlamentare per la disciplina delle attività monopolistiche, sosteneva: *“E lecito manifestare un qualche scetticismo intorno al successo del tentativo quando si pensi che molta parte della legislazione vigente e dell’opera, consapevole o no, dell’amministrazione italiana è precisamente rivolta a porre le condizioni nelle quali fioriscono i monopoli”*.

Dovettero passare da allora decenni perché il Parlamento, Ministro del Tesoro Guido Carli, varasse una legge antitrust. Oggi il contesto economico-sociale è diverso da quello degli anni cinquanta. Eppure rimane cruciale il ruolo che la pubblica Amministrazione può svolgere, rinnovandosi nelle funzioni e nell’operatività per l’efficienza del sistema economico.

Nel campo del diritto e della giustizia civile e amministrativa si assisterà sempre più nei prossimi anni a una concorrenza tra ordinamenti sia in ambito europeo, sia sul piano internazionale.

Nelle decisioni di localizzazione, nella nascita delle imprese e nella crescita di quelle già esistenti saranno avvantaggiati i sistemi dotati di ordinamenti e regimi fiscali più rispondenti alle esigenze di flessibilità delle moderne economie industriali.

È necessario un diritto societario che accresca l’autonomia statutaria, che introduca forme giuridiche adatte alle piccole imprese, che semplifichi le procedure lungo le linee del disegno di legge già presentato dal Governo al Parlamento. Altrettanto urgente è la definizione della riforma delle norme sul fallimento, volta a conservare il valore dell’impresa.

In Italia i costi per la costituzione di società di capitali, inclusi quelli indiretti connessi con la lunghezza delle procedure e con la complessità della regolamentazione, sono tra i più alti a livello internazionale.

L'Italia negli anni novanta ha compiuto progressi significativi nella tutela della concorrenza. È stato attuato un vasto programma di dismissioni di società pubbliche; dalla metà del decennio ha preso avvio la liberalizzazione di importanti servizi di pubblica utilità.

Tutta l'economia trae benefici considerevoli dall'aumento di efficienza del settore bancario; esso seleziona i progetti e fornisce agli imprenditori le risorse finanziarie per realizzarli. In regime di concorrenza, la riduzione dei costi viene traslata alla clientela, famiglie e imprese. La ristrutturazione del settore deve consentire di far fronte all'accresciuta competizione internazionale. I tassi sui prestiti sono in Italia in linea con quelli praticati negli altri principali paesi dell'area dell'euro. La redditività delle banche si è innalzata, riavvicinandosi ai valori prevalenti nell'Europa continentale.

Un'accresciuta concorrenza, la ricerca, l'innovazione sono fattori su cui far leva per utilizzare appieno le ampie risorse di cui il Paese dispone. Sta alle imprese compiere il salto tecnologico necessario per accrescere la propria capacità competitiva sui mercati internazionali. Spetta alle parti sociali ricercare il grado di flessibilità richiesto dal nuovo contesto.

Sono questi i fattori e le condizioni per garantire una crescita sostenuta dell'economia e dell'occupazione.