

BANCA D'ITALIA

Temi di discussione

del Servizio Studi

L'internazionalizzazione del sistema bancario italiano

di Giulio Lanciotti

Numero 77 - Ottobre 1986

BANCA D'ITALIA

Temi di discussione

del Servizio Studi

**L'internazionalizzazione del sistema bancario italiano.
Una prospettiva di vigilanza**

di Giulio Lanciotti

Numero 77 - Ottobre 1986

La serie «Temi di discussione» intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria, di lavori prodotti all'interno della Banca d'Italia o presentati da economisti esterni nel corso di seminari presso l'Istituto, al fine di suscitare commenti critici e suggerimenti.

I lavori pubblicati nella serie riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Istituto.

COMITATO DI REDAZIONE: *FRANCO COTULA, STEFANO MICOSSI, IGNAZIO VISCO;
ANNA PAOLA CAPRARI (segretaria).*

SOMMARIO

Dalla fine degli anni '60 le banche italiane hanno partecipato, sia pure con andamento diseguale per effetto di condizionamenti di varia natura, al processo di internazionalizzazione che ha contraddistinto la crescita dei sistemi creditizi dei paesi industrializzati.

Più di recente, hanno agito nei mercati internazionali fattori di cambiamento che hanno interessato anche le maggiori aziende di credito del nostro paese: dall'innovazione degli strumenti e delle tecniche operative alla modifica delle strutture e degli intermediari.

Le autorità di vigilanza nazionali si sono trovate ad affrontare problemi nuovi, la cui soluzione ha richiesto l'impiego di un metodo generale anch'esso nuovo: quello della cooperazione internazionale.

Nel presente lavoro, dopo una descrizione degli aspetti di struttura e operativi dell'internazionalizzazione del sistema bancario italiano e delle sue peculiarità, viene esaminata la linea d'intervento delle autorità di vigilanza italiane negli scorsi anni e vengono considerate le questioni di vigilanza attualmente aperte e le loro implicazioni pratiche.

Si analizzano, infine, i prevedibili problemi normativi e di vigilanza connessi all'attuazione del programma della Commissione CEE per l'unificazione del mercato interno ("Libro Bianco").

1 - La misura del grado di internazionalizzazione

La partecipazione del sistema creditizio italiano al processo di internazionalizzazione dell'attività bancaria è oggetto di analisi ricorrenti i cui risultati riguardo alle quote di mercato delle banche italiane e al loro andamento nel tempo sono spesso discordi e in generale errati per difetto.

Concorrono a ciò una base informativa carente e una visione parziale del problema. Le conclusioni che ne vengono tratte non possono che risentirne 1/.

La crescita dell'attività internazionale delle banche italiane si è accompagnata all'espansione della rete di dipendenze all'estero, risultandone in larga misura determinata; meno importante quanto all'ammontare dell'attività, anche se di ampiezza paragonabile per unità operative, è stata l'espansione delle aziende estere in Italia.

Tale caratteristica strutturale, comune ad alcuni altri paesi, è all'origine della non univoca valutazione del ruolo del sistema bancario italiano nel mercato internazionale.

All'attività internazionale del sistema bancario corrispondono, infatti, aggregati di dimensione e dinamica diverse a seconda che si assuma una nozione "nazionale" o "territoriale" del complesso delle unità operative 2/.

2 - L'integrazione internazionale delle strutture

2.1 Nel 1970 il sistema creditizio italiano era rappresentato all'estero da quattro banche, la cui rete di ventidue filiali si estendeva per l'ottanta per cento in paesi non industrializzati. Questa rete costituiva una stratificazione di successivi insediamenti, i primi dei quali risalivano all'inizio del secolo.

A fine 1985 il numero delle banche e delle filiali era oltre tre volte quello del 1970: gli insediamenti nella Comunità Europea e negli Stati Uniti contavano per il settanta per cento del totale; a questi si aggiungevano nove sportelli nei centri finanziari dell'Estremo Oriente (Hong Kong, Singapore, Tokyo) (Tav. 1).

L'assetto di fine periodo era il risultato di una politica autorizzativa volta, in una prima fase, ad assecondare i nuovi orientamenti delle banche tradizionalmente presenti all'estero che aspiravano a inserirsi nelle più importanti piazze finanziarie mondiali, e, dalla seconda metà degli anni '70 in poi, favorevole anche a un inserimento graduale di altre maggiori e grandi aziende nell'attività internazionale.

Ben più ampio, specie negli anni recenti, era il novero delle banche ritenute idonee ad essere presenti all'estero con

unità non operative, e che effettivamente sono state autorizzate ad aprire Uffici di rappresentanza, eventualmente in comune con aziende di "rango" più elevato (Tav. 2).

La gamma di strumenti dei quali le aziende italiane si sono munite per operare sui mercati internazionali nel corso degli anni '70 non è limitata alle filiali.

Fin dallo scorcio del decennio precedente era stato consentito alle banche orientate internazionalmente di disporre di "holding companies" stabilite in Lussemburgo, principalmente con funzioni di gestione coordinata e di finanziamento di altre unità operanti sull'euromercato.

Attorno alle "holding companies" era venuta poi formandosi una costellazione di partecipazioni bancarie e non bancarie facenti capo direttamente o indirettamente alle case madri italiane, a testimonianza di orientamenti di vigilanza rispettosi delle scelte compiute dalle aziende nell'ambito di strategie volte a cogliere le opportunità offerte dai diversi mercati.

L'espansione e l'apertura internazionale delle banche italiane lungo queste linee si sono scontrate, tra l'80 e l'81, con il problema della controllabilità. Problema che investiva le direzioni centrali e le case madri ancor prima delle autorità di vigilanza nelle cui congiunte competenze ricadevano gli stabilimenti esteri, e che, del resto, si poneva in quegli anni nei confronti della generalità dei gruppi bancari a organizzazione internazionale promananti dai paesi industrializzati.

Immediata risposta veniva data, nell'ordinamento del

nostro paese, dalla riforma della disciplina delle partecipazioni con la quale venivano eliminati i punti deboli nel sistema dei controlli, rappresentati dalle "holding companies" lussemburghesi non soggette alla vigilanza bancaria locale, e dalle filiazioni "offshore", di fatto non soggette ad alcuna vigilanza.

La prescrizione del rapporto diretto di partecipazione semplificava infine, e rendeva più trasparente, la struttura all'interno dei gruppi.

Il sistema poteva riprendere la propria espansione su nuove basi. Le filiazioni bancarie dirette, che erano 14 nell'82, salivano a 26 a fine '85: alcune di esse risultavano dalla trasformazione in enti creditizi di preesistenti diversi intermediari, con conseguente sottoposizione alla vigilanza locale; altre dall'assunzione diretta della partecipazione da parte delle case madri, con conseguente più immediata possibilità di una loro inclusione nei controlli di vigilanza a livello consolidato (Tav. 3).

2.2 A fine 1985 operavano in Italia 55 filiali di banche estere.

Come si era ritenuto opportuno che l'espansione all'estero si realizzasse ad opera delle maggiori aziende perché il sistema mantenesse la propria stabilità, così il perseguimento della sua efficienza ha richiesto che l'apertura del mercato interno del nostro paese avvenisse attraverso un apporto qualificato di offerta di servizi che solo le più grandi banche

internazionali potevano assicurare.

Trenta delle cento maggiori banche del mondo si sono insediate in Italia con una o più filiali dopo il 1970 (Tavv. 4 e 5).

Il rango di queste aziende ne restringe la provenienza ai più importanti paesi industrializzati. L'originaria prevalenza delle banche statunitensi, durata fino a tutti gli anni '70, è ora cambiata di segno in favore delle banche della Comunità. A questo andamento può non essere stato estraneo il regime autorizzativo differenziato in vigore dal 1978, che estende alle banche comunitarie il trattamento nazionale per il loro insediamento.

L'affluenza in Italia di aziende estere con propri Uffici di rappresentanza è stata, naturalmente, ben più numerosa. Non è mancato un recente esempio di banca italiana acquisita da un gruppo bancario estero.

3 - L'integrazione internazionale nell'attività operativa

3.1 La componente internazionale rappresenta poco meno di un quarto dell'attività delle aziende di credito italiane, e per metà essa fa capo alle filiali estere (Tavv. 6 e 7).

In virtù dei tassi di incremento che l'hanno contraddistinta, paragonabili a quelli medi di crescita complessiva

dell'euromercato, tale componente è andata guadagnando rapidamente di importanza.

Nel 1977 essa era, infatti, pari soltanto all'11 per cento del totale dell'attività del sistema, e la parte svolta dalle filiali ne costituiva appena il 15 per cento. Da allora l'attività internazionale delle banche del nostro paese ha fatto registrare un aumento medio del 30 per cento all'anno, al quale hanno contribuito principalmente le filiali estere con un incremento corrispondente dell'ordine del 50 per cento (Tav. 7).

La considerazione delle filiali estere offre tuttavia, come s'è visto, un quadro ancora incompleto dell'internazionalizzazione del sistema: si deve infatti tenere conto che un'ulteriore quota di attività, pari al 10 per cento di quella delle filiali, è svolta dalle controllate estere.

L'evidente connessione tra dimensioni operative e articolazione estera fa sì che l'attività internazionale sia quella con la concentrazione di gran lunga più elevata nel sistema bancario italiano.

L'85 per cento delle operazioni internazionali è svolto dalle quattordici aziende con filiali all'estero. All'interno di questo gruppo, l'attività è ulteriormente concentrata; e l'inclusione delle filiazioni estere pone in evidenza una concentrazione ancora maggiore.

3.2 La dimensione operativa complessiva delle filiali di banche estere in Italia è non più di un terzo di quella delle fi-

liali di banche italiane all'estero; se si confrontano le rispettive componenti internazionali, il rapporto è di uno a dieci (Tavv. 7 e 8).

Il divario è andato ampliandosi nel tempo in ragione del diverso tasso di espansione, che, pur essendo stato dal '77 in poi del 30 per cento per le filiali di banche estere, risulta tuttavia inferiore a quello corrispondente delle filiali estere delle banche italiane.

I rapporti reciproci non cambiano se si tiene conto anche delle filiazioni.

3.3 La quota di attività bancaria internazionale attribuibile al nostro sistema è, in definitiva, pari al 2,5 per cento se riferita alle unità operanti in Italia (Tavv. 8 e 9) e di oltre il 50 per cento più elevata (3,9 per cento) se riferita al complesso delle aziende con sede legale nel nostro paese (Tavv. 7 e 9) 3/.

Connotato altrettanto rilevante è che, mentre con la prima definizione tale quota ha avuto un andamento lievemente discendente dal '77 in poi, nello stesso periodo, con la seconda definizione, si osserva una tendenza crescente.

L'internazionalizzazione del sistema bancario italiano è dunque caratterizzata dall'asimmetria tipica dei paesi, come il Giappone e la Germania federale, le cui politiche fiscali e valutarie non sono state finora orientate a favorire al proprio interno lo sviluppo di centri finanziari internazionali.

Un'asimmetria opposta contraddistingue invece altri paesi come Gran Bretagna e Lussemburgo (i centri "offshore" ne costituiscono l'esempio estremo), nei quali deliberate politiche hanno favorito lo sviluppo sul luogo dell'attività internazionale (Tav. 9).

4 - Cooperazione internazionale e convergenza delle normative.

Implicazioni di vigilanza

4.1 I ritmi senza precedenti del processo di internazionalizzazione dei sistemi bancari hanno posto le autorità di vigilanza di fronte al dilemma di consentire l'espansione incondizionata delle strutture e dell'attività delle banche - rendendo così massimi i benefici immediati che l'integrazione finanziaria produce, ma esponendo il sistema a rischi di instabilità tanto più elevati quanto più rapido era il cambiamento - ovvero di privilegiare la stabilità imponendo vincoli prudenziali.

Questo dilemma, che è connaturato all'azione di vigilanza, è complicato in campo internazionale dalla circostanza che, qualunque decisione venga assunta da ciascuna autorità, essa può determinare condizioni di disparità concorrenziale, con conseguenze sempre indesiderabili, ove le altre autorità non adottino misure analoghe nei confronti degli operatori sui quali hanno competenza.

La ricerca del giusto equilibrio tra l'esigenza di assecondare gli impulsi del mercato e quella di mantenere la capacità di controllo sulla solidità delle istituzioni, per avere successo a livello internazionale deve evidentemente essere concertata.

La necessaria interdipendenza delle decisioni è forse la ragione prima della cooperazione internazionale.

Detta interdipendenza, per divenire operante presuppone un avvicinamento, se non un'armonizzazione, dei singoli strumenti e dei modi con i quali essi vengono usati: è stato questo in effetti negli scorsi anni, e continua ad essere, un fecondo campo di lavoro in comune tra le autorità di vigilanza.

In sede sia di cooperazione presso la Banca dei Regolamenti Internazionali, sia di coordinamento normativo presso la Commissione CEE, sono proceduti infatti con positivi risultati i lavori sulla definizione dei fondi propri e sulle misure dell'adeguatezza del capitale e della liquidità.

In ambito comunitario, progressi ha registrato la "raccomandazione" sui grandi fidi; passi in avanti sul loro pur arduo e accidentato percorso hanno mosso le proposte di direttiva sui conti annuali e sul risanamento e la liquidazione degli enti creditizi.

La compenetrazione tra i sistemi bancari nazionali, conseguente all'apertura degli stabilimenti esteri, ha imposto all'attenzione delle sedi di cooperazione un tema di grande impegno: quello della definizione delle responsabilità di vigilanza su questi stabilimenti.

Vale la pena di notare che le soluzioni in astratto possibili di questo problema non erano indifferenti: a seconda che maggiori o minori compiti venissero a gravare sulle autorità del paese di insediamento o su quelle del paese della casa madre, diverso sarebbe stato il rapporto benefici/costi per ciascun partecipante all'accordo, in relazione al tipo di asimmetria della propria internazionalizzazione.

La composizione degli interessi in campo è stata raggiunta in uno schema, quello del "nuovo Concordato" 4/ che, oltre a distinguere le rispettive responsabilità, indica le aree di responsabilità comune: al rischio di lasciare vuoti di controllo si è preferito quello di creare sovrapposizioni di competenze.

L'enfasi posta dal "nuovo Concordato" sulle responsabilità delle autorità della casa madre richiede all'organo di vigilanza italiano un aggiustamento particolarmente impegnativo essendo, come s'è visto, l'apertura del nostro sistema bancario avvenuta principalmente con l'insediamento di stabilimenti delle banche nazionali all'estero e non viceversa; tanto più che la vigilanza sugli stabilimenti esteri pone problemi del tutto nuovi e, nel caso delle filiazioni, implica addirittura un nuovo approccio globale: quello della vigilanza su base consolidata.

All'esercizio della vigilanza su base consolidata, che è la trasposizione sul piano operativo di quello della "responsabilità delle autorità del paese della casa madre", non è stato attribuito un contenuto concreto né dal "nuovo Concordato" né dalla direttiva CEE in materia.

Esso non consiste, ovviamente, nel mero esame delle si-

tuazioni contabili consolidate che pure ne è parte, né probabilmente nell'estensione meccanica delle pratiche di vigilanza tradizionalmente svolte nei confronti delle banche del settore interno.

A ben riflettere, i lavori di cooperazione e di armonizzazione di questi anni hanno contribuito a delineare una figura nuova: quella del "gruppo bancario internazionale a disciplina multilaterale", con implicazioni sul piano giuridico e dell'attività di vigilanza delle quali non si ha ancora distinta percezione.

4.2 L'internazionalizzazione del sistema bancario italiano ha visto la Vigilanza procedere, dal 1980 in poi, in un'azione che, di fronte ad una realtà in rapido movimento, si è concretata all'occorrenza in tempestivi interventi di "second best regulation" in attesa del perfezionarsi della normativa ottimale, a livello legislativo, perseguita come obiettivo di più lungo termine.

4.2.1 L'azione di vigilanza degli anni recenti può essere distinta in due fasi.

Nella prima si è posto mano agli strumenti che la Legge Bancaria già metteva a disposizione dell'organo di vigilanza, in particolare al potere autorizzativo in materia di partecipazioni, definendone un uso appropriato alla situazione.

La delibera del Comitato del Credito del gennaio 1981 poneva tra l'altro le premesse per un riordino del sistema delle partecipazioni all'estero delle banche italiane e per la sua ulteriore espansione, anticipando taluni punti del "nuovo Concordato" di Basilea, che sarebbe stato approvato nel giugno del 1983.

Le regole: a) della selettività circa i paesi di insediamento in relazione all'adeguatezza della vigilanza locale e alla possibilità di accesso alle informazioni, e, b) del rapporto diretto tra casa madre e filiazione, erano non solo misure prudenziali valide in sé, ma anche presupposti per una più efficace futura vigilanza a livello consolidato.

4.2.2 Maturava intanto la consapevolezza, nel nostro come negli altri paesi della Comunità e del Gruppo dei Dieci, che, per realizzare forme di vigilanza internazionale efficaci, il principio del segreto bancario dovesse trovare un temperamento o, comunque, un ambito di applicazione nei confronti dei terzi che lo rendessero compatibile con le esigenze di informativa della casa madre estera e, attraverso di essa, della sua autorità di vigilanza, in funzione dello svolgimento dei compiti propri di quest'ultima.

Al tempo stesso, agli organi di vigilanza dei diversi paesi doveva essere consentito di attivare forme di collaborazione per la verifica delle informazioni raccolte per il tramite delle case madri.

4.2.3 Nella seconda delle fasi nelle quali se ne è distinta

idealmente l'azione, la Banca d'Italia, dopo aver appoggiato nelle sedi comunitarie l'adozione della direttiva CEE sulla vigilanza su base consolidata, dava il proprio contributo alla stesura del testo di disegno di legge per il recepimento della stessa.

La legge, recentemente approvata, prevede nelle forme più ampie non solo lo scambio di informazioni con le altre autorità, ma anche l'ipotesi di visite ispettive reciproche presso le società e gli enti soggetti al consolidamento, estendendo entrambe le dette possibilità ai paesi extra-comunitari.

Una prima, specifica deroga all'art. 10 della Legge Bancaria era, d'altro canto, già operante nei confronti delle autorità dei paesi della Comunità per effetto del recepimento della direttiva CEE sull'accesso all'attività creditizia e sul suo esercizio.

Nell'ambito dei propri, autonomi poteri, la Vigilanza ha provveduto in questi anni ad ampliare le rilevazioni dei dati contabili relativi alle filiali estere e ad attivare alcune altre rilevazioni che riguardano le filiazioni estere: di particolare interesse quella sull'esposizione paese.

Al profilarsi di possibili svantaggi competitivi delle banche italiane è stata introdotta una maggiore articolazione nei criteri di autorizzazione all'apertura di stabilimenti esteri, fissati nel 1981.

4.2.4 Tra i compiti che la Vigilanza ha innanzi a sé, in quella che può considerarsi la "terza fase" della sua azione, è

l'esercizio dei controlli di competenza su un numero limitato, ma crescente, di gruppi bancari multinazionali guidati dalle maggiori banche del paese, che pur nella struttura relativamente semplificata che è stata loro imposta si presentano tuttavia come entità complesse, diversificate, appartenenti per definizione a più ordinamenti.

Lo svolgimento di tale compito richiede che siano soddisfatte alcune condizioni: a questo riguardo può soccorrere, entro certi limiti, l'esperienza di altri paesi 5/.

All'internazionalizzazione del sistema bancario dovrà corrispondere una internazionalizzazione della vigilanza.

Settori di essa dovranno acquisire la capacità di operare in un contesto di interdipendenza, che nella pratica corrente potrà essere bilaterale in relazione ai casi concreti di collaborazione con le autorità di altri paesi, e sarà invece multilaterale nell'elaborazione e nell'attuazione delle linee evolutive.

Le segnalazioni di vigilanza a livello consolidato e le relative metodologie d'esame dovranno necessariamente essere modellate su "standards internazionali", così come è già stato per la rilevazione dell'esposizione paese.

Le ispezioni presso le case madri dovranno essere adattate in modo da dedicare particolare attenzione all'efficacia dei sistemi interni di controllo sull'attività della rete estera: da questo esame dipenderà la decisione circa ulteriori verifiche "sul posto" presso filiali e filiazioni; le modalità di accesso presso queste ultime dipenderanno, a loro volta, dalle intese bilaterali con le autorità del paese di insediamento.

La politica autorizzativa in materia di operatività e

di stabilimento all'estero potrà evolversi di pari passo con la crescente affidabilità della vigilanza consolidata.

Detta evoluzione dovrà inoltre essere coerente con il processo di integrazione che si verrà nel frattempo realizzando all'interno della Comunità.

5 - Il completamento del mercato dei servizi bancari e finanziari all'interno della Comunità. Ulteriori questioni di vigilanza

5.1 Tra il giugno del 1985 e i primi mesi dell'anno in corso, la pur travagliata vita della Comunità Europea ha segnato una svolta importante. Sono state infatti poste le premesse per una significativa accelerazione del processo di integrazione del mercato interno, inteso come "un'area senza frontiere interne, nella quale il libero movimento di beni, persone, servizi e capitali è assicurato secondo le previsioni del Trattato".

Il "Libro Bianco" elaborato dalla Commissione CEE 6/ e sottoposto da questa al Consiglio nel giugno '85 definisce un programma dettagliato, con l'indicazione di un calendario che ne prevede il completamento entro il 1992.

Il Consiglio Europeo ha approvato gli obiettivi e i tempi indicati dalla Commissione potenziando, con un atto di modifica del Trattato ("Atto Unico Europeo") 7/, gli strumenti necessari per il conseguimento degli stessi obiettivi.

Gli strumenti predisposti sono

- la regola della maggioranza qualificata (artt. 8A e 100A del Trattato) con la quale il Consiglio, decidendo su proposta della Commissione, adotterà le misure necessarie per la progressiva realizzazione del mercato interno.

La maggioranza qualificata diviene così regola di applicazione generale, sostituendo espressamente l'unanimità richiesta in precedenza nell'art. 57(2) in materia di stabilimento, per le misure concernenti la tutela del risparmio;

- l'integrazione dell'art. 145 del Trattato, che stabilisce: "Il Consiglio conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, i poteri per l'attuazione delle proprie decisioni. Il Consiglio può imporre taluni requisiti (procedurali) riguardo all'esercizio di detti poteri. Il Consiglio può anche riservarsi il diritto, in casi specifici, di esercitare esso stesso i poteri di attuazione".

Questa modifica apre la possibilità di formulare le direttive in modo da limitarne le disposizioni agli aspetti fondamentali, rinviando i dettagli a un livello di normazione secondario.

5.2 Il completamento del mercato interno, per quanto riguarda il settore creditizio, si identifica nella sostanza con la realizzazione della "libertà di stabilimento" degli intermediari e della libertà di prestazione dei servizi.

E' su quest'ultimo aspetto che la Commissione concentra la propria attenzione, constatando che i progressi realizzati

dalla Comunità nel campo della prestazione dei servizi, non solo finanziari, sono stati particolarmente lenti.

Le tesi della Commissione si riassumono nei seguenti punti.

In materia di stabilimento, la piena attuazione del principio del "controllo delle autorità del paese di origine" deve portare alla completa libertà di istituzione delle filiali, con l'eliminazione in particolare del requisito del fondo di dotazione.

In materia di prestazione dei servizi, la libertà di offerta potrà essere limitata unicamente da ragioni di "pubblico interesse".

La protezione del risparmio è bensì ragione di pubblico interesse, tuttavia le misure già in vigore e quelle in programma nel "Libro Bianco" per realizzare la libertà di stabilimento assicurano una tutela del risparmio sufficientemente armonizzata e a un livello adeguato.

Nel caso dei servizi finanziari, un livello adeguato di protezione del risparmio si realizza assicurando un conveniente grado di solvibilità e liquidità degli operatori, che è già previsto per lo stabilimento: la libertà di offerta di servizi non richiede pertanto, in linea di principio, un'azione di coordinamento aggiuntiva.

Poiché la vigilanza sulla liquidità e la solvibilità degli enti creditizi si baserà sul principio del "controllo del paese di origine", per realizzare la libertà di offerta dei servizi è sufficiente il "mutuo riconoscimento" delle regolamentazioni e delle tecniche finanziarie.

5.3 Armonizzazione "minimale" (delle norme di vigilanza sugli operatori) e "mutuo riconoscimento" (delle regolamentazioni e delle tecniche finanziarie) sono dunque i termini del binomio sul quale poggia la strategia per l'integrazione del mercato nella Comunità.

Vale la pena di soffermarsi su alcuni passaggi della linea di ragionamento della Commissione, che va comunque riconsiderata alla luce delle modifiche del Trattato introdotte successivamente alla presentazione del "Libro Bianco".

Il processo di integrazione comunitaria nel settore degli enti creditizi ha una sua natura particolare, che vede in rapporto dialettico le autorità di supervisione nazionali e le autorità della CEE. Le prime, nella ricerca dell'equilibrio tra stabilità e concorrenza nei rispettivi mercati, tendono ad attribuire una più elevata priorità alla stabilità; le seconde, invece, hanno come principale obiettivo l'integrazione e privilegiano perciò la concorrenza 8/.

Ciò detto, va chiarito che cosa debba intendersi per armonizzazione "minimale", al di là delle affermazioni di principio della Commissione.

E' evidente che, dal punto di vista delle autorità di vigilanza dei singoli paesi membri, la misura "minimale" di armonizzazione non può che essere quella sufficiente a consentire il "mutuo riconoscimento" (e perciò la libera prestazione dei servizi) senza conseguenze negative per la stabilità dei mercati nazionali, della quale le stesse autorità continuano ad essere istituzionalmente garanti.

L'introduzione della regola della maggioranza qualifica-

ta, d'altro canto, non assicura più come l'unanimità che ciascun punto di vista nazionale sia tenuto in debito conto nelle procedure di formazione della normativa comunitaria.

Appare dunque necessario un diverso approccio, nel quale l'impegno di cooperazione tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione CEE dovrà fortemente accrescersi.

L'individuazione dei livelli di armonizzazione tecnicamente soddisfacenti e le negoziazioni per il mutuo riconoscimento dei prodotti finanziari saranno terreni sui quali verrà sperimentata la capacità e la volontà di accordo tra i paesi membri.

Un ruolo rilevante al riguardo potranno svolgere i Comitati "a latere" della Commissione, ed in particolare il Comitato Consultivo Bancario.

Verosimilmente, tuttavia, non potranno essere evitate tensioni non trascurabili per le autorità di vigilanza e per gli stessi operatori se si vorranno coprire le tappe dell'integrazione nei tempi previsti.

L'esperienza dei paesi in cui più rapido è stato il passo dell'innovazione finanziaria ha mostrato che la deregolamentazione non è un paradigma valido in assoluto: un certo numero di norme e un certo grado di vigilanza sono necessari, e ciò può implicare, a seconda dei casi, deregolamentazione o nuova regolamentazione rispetto alla situazione preesistente.

Per i mercati nazionali meno sviluppati, l'integrazione avrà comunque un impatto più duro in termini di mutamenti normativi e maggiore concorrenza.

Nella transizione potranno verificarsi due tipi di pressioni, alternativamente o congiuntamente.

Sulle autorità di vigilanza si eserciteranno pressioni istituzionali da parte degli Organi Comunitari per l'attuazione di decisioni, magari assunte dalla maggioranza degli altri paesi.

Sugli operatori si eserciteranno pressioni competitive nel caso vengano rimossi impedimenti all'offerta di servizi, non più considerati misure essenziali per la protezione del risparmio.

In entrambi i casi, le autorità di vigilanza si troveranno ad affrontare problemi di non facile soluzione. La sfida per esse sarà ancora: " ... to find ways of enabling operators both to exploit the opportunities offered by the expansion of international business and to cope with fiercer competition, while simultaneously ensuring that making their regulations internationally compatible does not undermine their effectiveness" 9/.

N o t e

1/ Si vedano, per tutte, le affermazioni contenute nella Relazione della Commissione di Studio istituita dal Ministro del Tesoro (Ministero del Tesoro: Il sistema creditizio e finanziario italiano, "Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato", 1982, pag. 189).

2/ GAMBALDI, D. - LANCIOTTI, G., Misure alternative dell'"attività internazionale" del sistema bancario italiano - 1975-1979, "Bancaria", 1981.

GILIBERT, P.L., Alcuni aspetti dell'operatività con l'estero del sistema bancario italiano, "Bancaria", 1982.

3/ Solo di recente sono state rese disponibili dalla B.R.I. statistiche internazionali omogenee che consentono questo tipo di analisi (cfr. The Nationality Structure of the International Banking Markets and the Role of Interbank Operations, "B.I.S.", May 1985).

Le elaborazioni sono di GAMBALDI, D.

4/ "Comitato per le Regolamentazioni Bancarie e le Pratiche di Vigilanza", Principi per la vigilanza sugli stabilimenti esteri delle banche, "B.R.I.", Basilea, maggio 1983.

5/ BENCH, R.R., A Framework and New Techniques for International Bank Supervision, "Comptroller of the Currency, Administrator of National Banks", 1982.

6/ "Commissione delle Comunità Europee", Il completamento del mercato interno, "'Libro Bianco' della Commissione per il Consiglio Europeo", giugno 1985.

7/ Atto Unico Europeo, "Bollettino delle Comunità Europee", Supplemento n. 2/86.

8/ PADOA-SCHIOPPA, T., A European Capital Market, "Conference on the Implementation of the Internal Market in the E.C." (24-27 giugno 1986).

9/ DINI, L., Innovation in Capital Markets, European Financial Integration and Policy Responses, "Opening address, F.F.A.S. (Federation of Financial Analysts Societies) Congress" (15-17 ottobre 1986).

TAV. 1

F I L I A L I D I B A N C H E I T A L I A N E O P E R A N T I A L L ' E S T E R O
(numero)

A N N I	A R E E	C E E	NORD AMERICA	RESTO D'EUROPA	SUD AMERICA	RESTO DEL MONDO	TOTALE	TOTALE AZIENDE
1970		1	3	-	5	13	22	4
1975		5	8	-	6	16	35	5
1980		10	13	-	6	15	44	8
1985		23	23	-	8	20	74	14

* * *

TAV. 2

U F F I C I D I R A P P R E S E N T A N Z A A L L ' E S T E R O D I B A N C H E I T A L I A N E
(numero)

A N N I	A R E E	C E E	NORD AMERICA	RESTO D'EUROPA	SUD AMERICA	RESTO DEL MONDO	TOTALE	TOTALE AZIENDE
1970		30	7	6	11	4	58	14
1975		39	12	11	15	17	94	20
1980		45	20	15	21	26	127	27
1985		52	17	15	18	32	134	43

FILIAZIONI DIRETTE ALL'ESTERO DI BANCHE ITALIANE
(numero)

T I P O	BANCARIE	NON BANCARIE	TOTALE	TOTALE AZIENDE
A N N I				
1970	3	11	14	8
1975	4	14	18	11
1980	6	15	21	13
1985	26	21	47	11

TAV. 4

BANCHE ESTERE OPERANTI IN ITALIA (con filiali)
(numero)

A R E E	C E E	NORD AMERICA	RESTO D'EUROPA	SUD AMERICA	RESTO DEL MONDO	TOTALE
A N N I						
1970	1	3	-	-	-	4
1975	3	6	-	1	1	11
1980	12	9	-	1	2	24
1985	17	12	-	1	5	35

* * *

TAV. 5

FILIALI DI BANCHE ESTERE OPERANTI IN ITALIA
(numero)

A R E E	C E E	NORD AMERICA	RESTO D'EUROPA	SUD AMERICA	RESTO DEL MONDO	TOTALE
A N N I						
1970	1	4	-	-	-	5
1975	3	10	-	1	1	15
1980	15	15	-	1	2	33
1985	27	21	-	2	5	55

**ATTIVITA' TOTALE E ATTIVITA' INTERNAZIONALE DELLE BANCHE CON SEDE
LEGALE IN ITALIA**

(1)
(10³ miliardi di lire)

Anno	Attività totale	Attività internazionale
1977	237.6	26.1
1978	292.0	32.9
1979	347.7	40.8
1980	420.6	53.5
1981	509.7	82.0
1982	596.9	101.3
1983	722.6	114.1
1984	813.1	147.8
1985	946.6	212.2

ATTIVITA' INTERNAZIONALE DELLE BANCHE CON SEDE LEGALE IN ITALIA (1)

(10³ miliardi di lire)

Anno	Banche con filiali all'estero		Altre banche	Totale sistema
	Totale	di cui filiali estere		
1977	21.6	3.7	4.5	26.1
1978	27.4	8.4	5.5	32.9
1979	34.1	10.8	6.7	40.8
1980	44.8	15.3	9.2	54.0
1981	68.5	28.5	13.5	82.0
1982	85.8	41.3	15.5	101.3
1983	98.0	47.1	16.1	114.1
1984	127.5	66.1	20.3	147.8
1985	187.6	104.5	24.6	212.2

Fonte: Segnalazioni di Vigilanza.

(1) Attività internazionale delle banche con sede legale in Italia: attività verso non residenti e in valuta verso residenti + totale delle attività delle filiali estere.

ATTIVITA' BANCARIA INTERNAZIONALE DELLE UNITA' OPERANTI IN ITALIA(10³ miliardi di lire)

Anno	Banche con filiali all'estero	Filiali di aziende estere	Altre banche	Totale
1977	16.7	1.5	4.5	22.7
1978	19.8	1.8	5.5	27.1
1979	24.1	1.6	6.7	32.4
1980	30.5	2.1	9.2	41.8
1981	41.8	4.5	13.5	59.8
1982	46.6	6.9	15.5	69.0
1983	53.3	7.8	16.1	77.2
1984	65.4	10.9	20.3	96.6
1985	89.1	12.6	24.6	126.3

QUOTE DELL'ATTIVITA' BANCARIA INTERNAZIONALE PER PAESI

(giugno 1985)

PAESE	A 1	A 2
Austria	1.6	1.6
Belgio	4.4	1.6
Lussemburgo	4.7	0.4
Danimarca	0.3	0.5
Francia	8.0	8.9
Germania federale	3.0	6.6
Irlanda	0.2	-
<u>Italia</u>	<u>2.5</u>	<u>3.9</u>
Olanda	3.0	2.6
Spagna	1.2	1.1
Svezia	0.9	1.0
Svizzera	2.8	3.5
Regno Unito	29.5	7.3
Canada	2.0	4.1
Giappone	10.9	23.6
U.S. + IBF+Offshore	25.0	25.3
Altri BRI	-	0.6
TOTALE	100	92.6
Consortium Banks	-	1.7
Altri	-	5.6

A 1 - Attività bancaria internazionale delle unità operanti in ciascun paese;

A 2 - Attività internazionale delle banche con sede legale in ciascun paese.

Fonte: B.I.S. - International Banking Developments.

Indice

* - Sommario	p.	3
1 - La misura del grado di internazionalizzazione	"	5
2 - L'integrazione internazionale delle strutture	"	6
3 - L'integrazione internazionale nell'attività operativa	"	9
4 - Cooperazione internazionale e convergenza delle normative. Implicazioni di vigilanza	"	12
5 - Il completamento del mercato dei servizi bancari e finanziari all'interno della Comunità. Ulteriori questioni di vigilanza	"	19

Note

Tavole 1 a 9

Indice

ELENCO DEI PIÙ RECENTI TEMI DI DISCUSSIONE (*)

- n. 64 — *Financial innovation in Italy: a lopsided process*, by C. CARANZA - C. COTTARELLI (maggio 1986).
- n. 65 — *An increasing role for the ECU: a character in search of a script*, by R. S. MASERA (giugno 1986).
- n. 66 — *Venti anni di margini bancari*, di M. ONADO (luglio 1986).
- n. 67 — *On the problem of aggregation in econometrics*, by M. H. PESARAN, R. G. PIERSE and M. S. KUMAR (luglio 1986).
- n. 68 — *L'assicurazione nell'attività bancaria: il trasferimento del rischio per la copertura delle operazioni finanziarie*, di G. SZEGÖ (luglio 1986).
- n. 69 — *L'innovazione finanziaria in Italia. Problemi di inquadramento e di vigilanza*, di C. CONEGLIANI (luglio 1986).
- n. 70 — *Cinquant'anni di legge bancaria. Alcune considerazioni economiche*, di C. CARANZA - F. FRASCA - G. TONIOLO (luglio 1986).
- n. 71 — *Le modifiche strutturali dell'industria manifatturiera lombarda nel periodo 1971-1981*, di S. BARBINI - L. CAPRA - C. CASINI - F. TRIMARCHI (agosto 1986).
- n. 72 — *Finanza pubblica e politica di bilancio: i risultati di alcuni indicatori*, di V. CERIANI - F. DI MAURO (agosto 1986).
- n. 73 — *Rischio e rendimento dei titoli a tasso fisso e a tasso variabile in un modello stocastico univariato*, di E. BARONE - R. CESARI (agosto 1986).
- n. 74 — *Gli strumenti per il sostegno pubblico dei carichi familiari: una valutazione quantitativa degli effetti redistributivi e degli oneri per la finanza pubblica*, di D. FRANCO - N. SARTOR (agosto 1986).
- n. 75 — *The Use of Italian Survey Data in the Analysis of the Formation of Inflation Expectations*, by I. VISCO (ottobre 1986).
- n. 76 — *Riflessioni e confronti in tema di separatezza tra banca e industria*, di R. PEPE (ottobre 1986).

(*) I «Temi» possono essere richiesti alla Biblioteca del Servizio Studi della Banca d'Italia.

