Consiglio Nazionale delle Ricerche

CRIS

ISTITUTO DI RICERCA SULL'IMPRESA E LO SVILUPPO
Via Real Collegio, 30 - 10024 Moncalieri Italy.

LA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI FINANZIARI

a cura di G.Vitali

*Appunti per corso di "Politica Economica"
a.a. 2010-2011, versione del 26-11-2010*

Indice

1	Introduzione	3
2	L'evoluzione della normativa comunitaria.....	3
3	L'evoluzione della normativa italiana.....	5
3.1	La legge Amato	6
3.2	L'attuazione della Seconda Direttiva Comunitaria.	8
3.3	La nuova legge bancaria: il Testo Unico.....	9

LA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI FINANZIARI

1 INTRODUZIONE

Nel corso del processo di integrazione economica dell'Europa, il settore dei servizi ha assunto un'importanza via via crescente. Per tale motivo, l'attenzione del legislatore europeo nei confronti del mercato unico dei servizi si è fatta sempre più intensa: se nel lontano 1960, il mercato unico di allora poteva permettersi di garantire soltanto il libero commercio dei prodotti agricoli e di quelli manufatti, che rappresentavano quasi la totalità dell'attività economica del tempo, con la realizzazione del mercato unico europeo nel 1992 e della moneta unica nel 1999 non si poteva assolutamente non tenere conto delle opportunità di sviluppo offerte dal comparo dei servizi e, al suo interno, dal comparto finanziario.

Infatti, all'interno del terziario, il settore dei servizi finanziari è quello che, insieme al comparto dei servizi per le imprese, ha mostrato i migliori tassi di crescita economica ed occupazionale nel corso degli ultimi decenni.

Per tale motivo, è divenuto molto importante sfruttare le potenzialità di crescita offerte da un grande mercato unico del capitale, alla stessa stregua di quanto effettuato per i prodotti manufatti: anche nel settore finanziario esistono gli stessi vantaggi esaminati nel campo manifatturiero, in termini di sfruttamento delle economie di scala e di sfruttamento dei benefici della concorrenza. Questi vantaggi sono addirittura più elevati, nel caso della finanza rispetto al caso della produzione manifatturiera, se consideriamo le opportunità offerte dalla moneta unica: la sostituzione delle valute nazionali con un'unica valuta europea ha sicuramente favorito gli operatori del settore dei servizi finanziari e, di riflesso, i consumatori di tali servizi.

Per poter operare "ad armi pari" all'interno del nuovo mercato concorrenziale, gli operatori italiani hanno visto profonde modifiche al proprio framework istituzionale, ancora determinato dalla legge bancaria del lontano 1936.

Dalla legge Amato del 1990, al testo unico per le banche del 1998, alle recenti modifiche al comportamento delle banche introdotte dagli accordi di Basilea II, si è infatti assistito ad un progressivo adeguamento della legislazione italiana alle direttive europee, da una parte, e alle legislazioni dei paesi con il settore finanziario più avanzato. Quest'ultimo aspetto è infatti quello che garantisce alle nostre banche di poter agire "ad armi pari" nell'arena competitiva europea: grazie al principio del mutuo riconoscimento, la banca con la legislazione nazionale più flessibile avrebbe avuto le maggiori opportunità di crescita nel mercato unito europeo. La concorrenza tra le banche si è trasformata in una concorrenza legislativa tra i paesi partner, che hanno cercato di imitare le legislazioni più permissive e deregolate.

La crisi finanziaria del 2008 modificherà probabilmente tale tendenza istituzionale, con la scelta del modello legislativo che offre più stabilità e trasparenza dei conti.

2 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

Nonostante il Trattato di Roma auspicasse la liberalizzazione dei servizi finanziari, fino agli anni '80 non si registrò alcun progresso significativo nella liberalizzazione di questo

mercato.

Le precedenti disposizioni, sebbene importanti come le direttive del 28 Giugno 1973, n.187, e del 12 Dicembre 1977, n.780, non riuscirono a ridurre le principali differenze legislative esistenti tra i vari Paesi utilizzando il principio della armonizzazione totale della legislazione bancaria.

Grazie al Libro Bianco del 1985 e all'Atto Unico Europeo del 1986 anche nel settore bancario si introdusse il principio del mutuo riconoscimento e della armonizzazione minima.

Con tale nuovo principio, si consentì agli operatori bancari regolarmente autorizzati nel proprio paese di esercitare anche negli altri paesi membri, in parte sotto il controllo delle autorità di vigilanza del paese originario.

Si cercò di armonizzare il regime di controllo sugli istituti bancari, al fine di garantire il risparmiatore e fornire certezza ai mercati. Per esempio, tramite la direttiva 83/350, che introduce la vigilanza informativa su base consolidata necessaria per un efficace controllo nei confronti di articolazioni di gruppo particolarmente complesse.

Il mutamento suddetto si manifesta soprattutto con la Seconda Direttiva di coordinamento, 89/646, emanata il 15 Dicembre 1989.

Essa ha lo scopo di garantire due importanti principi¹:

1) la libertà di prestazione dei servizi bancari, in base alla quale qualsiasi banca regolarmente autorizzata e stabilita in un paese aderente all'Unione, è abilitata a fornire i servizi² previsti dalla Direttiva in qualsiasi altro Stato membro;

2) la libertà di insediamento, secondo la quale la banca può fornire i suoi servizi sia dallo Stato d'origine, sia operando attraverso una succursale, o trasferendosi in un altro Stato diverso da quello d'origine.

Per godere di tali principi di libertà le banche devono però avere l'autorizzazione, la cosiddetta "*single banking licence*", rilasciata dallo Stato d'origine. Ciò sostanzia il principio del mutuo riconoscimento tra gli Stati membri della Comunità del controllo sulle proprie aziende di credito.

Di qui il principio del "*home country control*": le banche che esercitano le loro attività fuori del Paese membro d'origine sono sottoposte alle leggi di quest'ultimo.

In tal modo un istituto di credito può offrire alla nazione ospitante (*host country*) i prodotti che "vende" generalmente nella nazione dove esso è insediato (*home country*).

Questo principio consente alle banche, che in patria godono di una regolamentazione più elastica che negli altri Stati, di fornire certi servizi, altrimenti vietati alle banche originarie. Al contrario, gli istituti che in patria sono soggetti a norme più severe, possono offrire alla nazione che li ospita solo quei servizi concessi in quella d'origine, indipendentemente dalla maggiore permissività che vige nella nazione ospitante.

Le uniche eccezioni a questo principio sono rappresentate dalla normativa sulla vigilanza bancaria, di cui lo Stato ospitante rimane incaricato, anche se in collaborazione con quello d'origine.

Sebbene la libertà di prestazione dei servizi insieme a quella di insediamento siano considerate degli strumenti assai potenti nel rafforzare il processo di omogeneizzazione della struttura delle banche e degli intermediari finanziari, esse non sono capaci di garantire automaticamente un trattamento paritario nell'ambito dell'Unione Europea.

¹AA.VV., Le Direttive Comunitarie in materia bancaria e l'ordinamento italiano, Giuffrè, 1990

² I servizi a cui si fa riferimento sono: leasing finanziari, operazioni di prestito, raccolta di depositi, strumenti di mercato monetario, cambi, valori mobiliari, locazione di cassette di sicurezza ecc.

Affinché tutto ciò avvenga occorre una armonizzazione delle singole legislazioni nazionali, finalizzata ad eliminare gli squilibri all'interno dell'Unione.

Allo scopo di realizzare questo piano, la Seconda Direttiva enuncia due fondamentali requisiti, senza i quali la banca non può ottenere l'autorizzazione all'esercizio delle proprie attività:

- il possesso di un capitale non inferiore a 5 milioni di ECU. Questo è lo standard minimo richiesto dall'Autorità competente per concedere l'autorizzazione, anche se è prevista un'eccezione a tale requisito.

- la comunicazione dell'identità dei maggiori azionisti con partecipazioni superiori al 10% e alcune limitazioni nelle partecipazioni azionarie in aziende non finanziarie. Si richiede che ogni singola partecipazione non ecceda il 10% del capitale della banca, ed il totale di tali partecipazioni non superi il 50% del capitale della banca.

Altre normative, insieme alla Seconda Direttiva, completano il quadro legislativo europeo.

La Direttiva 86/635 definisce la nuova disciplina relativa ai conti annuali e consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, allo scopo di migliorare la qualità delle informazioni disponibili per il pubblico³.

La Direttiva 89/299, successivamente modificata dalla 91/633 e dalla 92/16, dà una definizione generale di capitale: essa stabilisce dei livelli di capitale cui adeguarsi e definisce una base comune di valutazione del capitale proprio.

Secondo tale Direttiva, il capitale è suddivisibile in elementi interni, ossia il capitale proprio e le riserve, ed elementi esterni, debiti a lungo termine ed azioni. Questi ultimi sono capitali non completamente controllati i quali non devono superare in aggregato il 50% degli elementi interni.

La Direttiva 89/647 è, invece, relativa ai ratei di solvibilità degli istituti di credito. È importante, per il rilascio della “*single banking licence*”, che le banche limitino la loro esposizione ad un certo multiplo fisso del capitale proprio. Per calcolare l'esposizione è necessario utilizzare lo strumento della ponderazione in base al rischio. A tale proposito la Direttiva dichiara che il capitale proprio (Tier 1 + Tier 2) deve raggiungere un livello minimo dell'8% rispetto alle passività ponderate per il rischio a cui sono soggette. Tale vincolo è stato ripreso nelle conclusioni dell'accordo di Basilea II, organizzato dalla Banca dei regolamenti internazionali (www.bis.org), per la definizione del Tier 1: il rapporto tra il patrimonio di base e le attività di rischio ponderate con il rischio.

Per concludere, la Raccomandazione 87/62 si riferisce alla sorveglianza ed al controllo dei grandi rischi delle aziende di credito.

Essa, in particolare, tratta della eccessiva esposizione delle banche rispetto ad un singolo cliente. Si vuole dunque scoraggiare questa situazione introducendo gli obblighi di informazione su ampie esposizioni. Una esposizione si definisce ampia quando eccede il 15% del capitale proprio e viene scoraggiata quella verso un solo cliente che sia maggiore del 40%.

3 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA

L'evoluzione della legislazione bancaria può essere letta, in un'analisi di lungo periodo, come graduale affermazione di un modello finalizzato a garantire la stabilità del sistema

³V.Desario, op. cit

creditizio in un contesto concorrenziale.

Le autorità creditizie italiane sono intervenute, dagli anni '90 in poi, emanando importanti provvedimenti normativi per favorire l'adeguamento della legislazione e della struttura bancaria italiana ai dettami dell'Unione Europea: la cosiddetta "legge Amato", i suoi decreti legislativi di attuazione, il recepimento della seconda direttiva e, infine, il Testo Unico.

3.1 La legge Amato

La legge 30 luglio 1990, n.218 (la cosiddetta "legge Amato") ha apportato un ammodernamento organizzativo attuando una sostanziale ristrutturazione del settore, allo scopo di renderlo più efficiente e competitivo in vista del completamento del Mercato Unico⁴.

In concreto, i principali obiettivi di questo provvedimento sono esattamente:

- a) la privatizzazione del sistema bancario mediante la trasformazione degli enti creditizi pubblici in società per azioni;
- b) l'incentivazione del processo di concentrazione bancaria con il sussidio della rimozione degli impedimenti normativi e con la concessione di facilitazioni fiscali;
- c) l'introduzione di un modello organizzativo che ha costituito una novità nell'ordinamento giuridico italiano e che ha trovato la sua affermazione definitiva nel Testo Unico, il modello del "gruppo polifunzionale".

L'assunzione del modulo societario rende l'ordinamento italiano più coerente con quello degli altri paesi: se da una parte si eliminano i condizionamenti determinati da motivazioni estranee alla gestione bancaria, dall'altra si consente alle banche di rivolgersi al mercato per raccogliere capitale di rischio.

Questo modello dovrebbe assicurare alle aziende di credito una posizione istituzionale più favorevole, dovuta al fatto di poter operare con i terzi avvalendosi di una maggiore facilità operativa; di offrire ai creditori di imprese maggior trasparenza; di individuare con precisione responsabilità e doveri dei componenti gli organi di gestione; di far appello per il proprio capitale di rischio al risparmio di massa.

Secondo la legge Amato, poi, la trasformazione della banca da pubblica a privata "può" e non "deve" avvenire attraverso fusioni, conferimenti o trasformazioni, rispettando però il criterio di gradualità del processo.

Riguardo alla predetta conversione secondo lo schema societario, è necessario distinguere tra enti creditizi a base corporativa ed enti creditizi aventi natura di fondazione.

Più precisamente, la legge dispone che per i primi si possa procedere mediante conferimento ad una società già costituita o da costituirsi: questo procedimento può avvenire anche in più fasi. Altrimenti, mediante la "trasformazione": in questo caso le quote dei partecipanti vengono proporzionalmente convertite in azioni.

Al contrario, per le banche aventi natura di fondazione, il passaggio sembrerebbe meno agevole: la procedura prevede la redistribuzione dell'azienda ed il conferimento in una società, costituita o da costituirsi, mentre il pacchetto azionario viene assegnato

⁴ R.Costi, L'ordinamento bancario, Il Mulino, 1995

completamente alla fondazione.

La trasformazione degli enti pubblici in privati consentirebbe, perciò, di raggiungere l'obiettivo stabilito dalla norma, ma nel contempo di preservare gli assetti caratteristici di ciascuno di loro.

A questi aspetti innovativi, la legge Amato stabilisce che debba esistere, inoltre, "una disciplina volta a garantire la permanenza del controllo diretto o indiretto di enti pubblici sulla maggioranza delle azioni". Tuttavia, vi sono casi particolari, quali "il rafforzamento del sistema creditizio italiano, la presenza internazionale e la dimensione patrimoniale al fine di consentire allo stesso di sostenere con maggior vigore la concorrenza europea", per cui sono concesse deroghe alla suddetta disciplina. Si richiedono comunque alcune precondizioni, più precisamente:

- l'adozione di statuti a base democratica atti ad impedire che individui singoli o gruppi non bancari acquisiscano posizioni dominanti;
- il giudizio favorevole della Banca d'Italia;
- l'approvazione del Consiglio dei Ministri.

La riforma della banca pubblica, ed in particolare la trasformazione di questa in società per azioni, elimina altresì alcuni importanti ostacoli che l'ordinamento frapponessa in precedenza ai processi di concentrazione.

Al riguardo, è importante ricordare la norma sulle facilitazioni fiscali, previste nell'articolo 7. La concessione di agevolazioni fiscali è richiesta in relazione alle politiche di concentrazione, di acquisizione e di coordinamento con gli altri operatori, poste come uno dei principali obiettivi dalla suddetta legge. Infatti, l'assunzione della forma societaria da parte delle banche pubbliche pone le basi per una più ampia ristrutturazione del sistema, che dovrebbe avvenire anche attraverso il ricorso ad articolazioni di gruppo.

E' proprio in seguito all'entrata in vigore di tale norma, che le aggregazioni, modeste sino agli anni 1986-1989, si sono intensificate - come era da attendersi dal mutato quadro istituzionale e di mercato - a partire dal 1990.

Come ultimo obiettivo, poi, la legge Amato introduce un modello organizzativo nuovo, "il gruppo polifunzionale": distinte unità operative possono realizzare un unico disegno imprenditoriale e la capogruppo diviene il punto di riferimento per la vigilanza.

La norma stabilisce che "quando gli enti creditizi occupano una posizione di controllati, si ha la qualificazione del gruppo creditizio qualora gli stessi enti posseggano complessivamente una quota del mercato nazionale che sia pari o superiore all'1% dei depositi o degli impieghi con clientela, oppure qualora l'attivo del gruppo sia comunque rappresentato almeno per la metà da attività riferibili agli enti creditizi, appartenenti al gruppo stesso"⁵.

E' possibile, inoltre, conoscere l'appartenenza di una società bancaria, finanziaria od anche strumentale ad un determinato gruppo attraverso strumenti di pubblicità: l'albo dei gruppi bancari e l'obbligo delle società di indicare negli atti e nella corrispondenza l'iscrizione nell'albo medesimo.

L'albo dei gruppi è tenuto dalla Banca d'Italia e viene pubblicato periodicamente sul "Bollettino" della medesima.

Questo strumento, unito all'obbligo per tutte le società, facenti parte del gruppo, di indicare la propria appartenenza a quest'ultimo, può essere di grande utilità per risalire alla composizione del gruppo e per valutare il rischio che l'appartenenza allo stesso

⁵ R.Costi, op. cit.

comporta.

Si deve comunque ricordare che la legge 218 non tocca uno dei cardini della legge bancaria del 1936, ossia “il principio di specializzazione delle imprese bancarie fondato sulla durata delle operazioni di raccolta”.

La distinzione tra enti “raccolgitori di risparmio a breve termine” ed enti che raccolgono risparmio a medio e lungo termine viene conservata fino al D.Lgt.481/1992, attuativo della Seconda Direttiva CEE, la quale non pone vincoli di specializzazione istituzionale, in quanto si rivolge in prevalenza a paesi dove già non esistono barriere regolamentari.

3.2 L’attuazione della Seconda Direttiva Comunitaria.

Come affermato nel capitolo precedente, con la seconda direttiva si è adottato per il sistema creditizio il principio del “mutuo riconoscimento” che costituisce il fondamento della libertà di circolazione delle merci e dei servizi nell’ambito del mercato comunitario.

L’introduzione di tale principio ha però un significato ben più profondo: si deve tenere presente che l’attuazione dello stesso determina la concorrenza fra i diversi ordinamenti bancari, provocando inevitabili pregiudizi per le aziende di credito costrette dal proprio ordinamento nazionale ad una condizione di inferiorità istituzionale rispetto a quelle che, al contrario, possono operare secondo regole giuridiche più consone con le esigenze di una gestione efficiente.

Di qui è sorta la necessità che gli ordinamenti dei singoli Stati modificassero, compatibilmente con il principio dell’armonizzazione minima, le norme che potevano impedire agli enti creditizi di convergere verso il punto di massima efficienza della gestione.

Ora, dal momento che alcuni paesi dell’Unione Europea operavano già secondo il modello della banca universale e procedevano alle necessarie concentrazioni senza dover rispettare particolari vincoli, si è sentita l’esigenza di recepire nell’ordinamento bancario italiano le prescrizioni dettate dalla Seconda Direttiva comunitaria. Ciò avviene con il D.Lgt.n.481, del 14 Dicembre 1992.

Innanzitutto, tale decreto si preoccupa di consentire maggiore operatività agli enti creditizi, rimuovendone gli obblighi di specializzazione che potevano agire a sfavore degli enti stessi. In particolare, viene meno la distinzione tra banche ordinarie ed istituti di credito speciale, categorie unificate nella nozione di ente creditizio; si eliminano le riserve di attività previste per i vari settori (agrario, fondiario ed industriale); si ampliano le forme di provvista bancaria; si rende possibile l’esercizio dei crediti agevolati, oltre che speciali, a tutte le banche purché l’esercizio sia previsto nei relativi statuti.

Sotto l’aspetto dell’operatività, il decreto consente agli enti di credito di organizzarsi sia nella forma del gruppo polifunzionale, sia in quella della banca universale o mista, ormai superata in Italia da oltre 60 anni. La forma di banca universale viene indicata come la soluzione più adatta a sfruttare le possibili economie di diversificazione ed a realizzare un equilibrio tra poteri centrali di direzione e responsabilità patrimoniale dell’azienda bancaria.

Questa soluzione è del tutto coerente con le scelte della Direttiva comunitaria nonché

convergente con quelle adottate dalla maggior parte degli ordinamenti di altri Stati dell'Unione.

Di notevole importanza sono anche le norme che disciplinano la vigilanza sulle aziende di credito.

Il problema era già stato affrontato con il D.P.R.350/1985: quest'ultimo aveva stabilito che le Autorità di vigilanza non potevano, nell'esercizio del loro potere di controllo, tenere conto delle "esigenze di mercato", ma dovevano limitarsi ad accertare che l'impresa, esercitante l'attività bancaria, rispondesse alle caratteristiche richieste dalla legge.

Dal canto suo, il decreto legislativo n.481 esplicita con chiarezza che alle Autorità creditizie è attribuito sia il compito di controllare i comportamenti dei banchieri che devono essere ispirati ai principi di "sana e prudente" gestione dell'impresa, sia quello di promuovere, nell'ambito della crescente cooperazione internazionale, la stabilità, l'efficienza e la competitività complessiva del sistema.

In questo nuovo scenario, la funzione di controllo è unicamente delimitata al settore bancario: si esercita solo sull'impresa di credito e, in particolare, sugli oggetti e sui fini, mentre si colloca in una posizione sempre più "esterna" rispetto al mercato.

Si perviene così ad un ordinamento che rende la funzione di vigilanza più attenta ad evitare indebite interferenze sul libero esercizio delle regole concorrenziali, fermo restando comunque l'impegno nel controllo sulla situazione e sugli andamenti complessivi degli intermediari bancari⁶.

Quest'ultima configurazione della disciplina di vigilanza consente all'impresa creditizia di operare le sue scelte liberamente dalle decisioni di politica economica; favorisce il confronto tra operatori nazionali ed esteri; si riflette positivamente sugli utilizzatori dei servizi finanziari; in ultimo, rende più efficace il sostegno per la crescita dell'economia nel suo complesso.

3.3 La nuova legge bancaria: il Testo Unico.

Il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con il D.Lgt. 1° Settembre 1993 n.385, esaurisce quasi completamente l'ordinamento dell'attività bancaria.

Per quanto concerne il ruolo del T.U., esso in larga parte si è limitato a riunire in un solo testo normativo le disposizioni dettate dalle discipline più recenti, in particolare: quelle introdotte dal D.Lgt.481/1992, quelle dettate dal D.Lgt.356/1990 in tema di vigilanza sui gruppi bancari, le norme sui rapporti industria-banche previste dalla legge 287/1990 e, ancora, quelle sulla trasparenza delle operazioni bancarie e sul credito al consumo.

In queste materie, il T.U. ha svolto un lavoro di "revisione" delle norme, al fine di eliminare le contraddizioni e le incertezze sollevate dalla legislazione bancaria più recente e dovute al fatto che, molte di queste erano state emanate per disciplinare alcuni momenti del settore creditizio, anziché completare il quadro globale dell'ordinamento dello stesso.

Sebbene il T.U. delinei la nuova cornice normativa nella quale si colloca la supervisione bancaria, esso non può ancora ritenersi un testo definitivo, in quanto è strettamente

⁶ A tale proposito si veda V.Desario, op. cit.

correlato con un processo tuttora incompleto a causa dei continui mutamenti nell'ambito delle economie nazionali ed internazionali, che spesso coinvolgono i sistemi finanziari e, dunque, le legislazioni⁷.

Oltre alla revisione sistematizzante delle norme vigenti nell'ordinamento bancario, la nuova legge ha introdotto alcune importanti novità: la più rilevante di queste è certamente l'attenuazione dei poteri del Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR). Secondo l'art.2, 1° comma, tale Comitato mantiene l'esercizio di "alta vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio", mentre il Ministero del Tesoro svolge importanti funzioni normative ed amministrative proprie, quali quelle relative ai procedimenti di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta (artt.70 e 80).

Riguardo ai compiti spettanti alla Banca d'Italia, invece, il legislatore ha voluto introdurre alcune novità allo scopo di garantire una maggiore trasparenza dei controlli di vigilanza. Esse sono rappresentate:

- dall'obbligo di rendere pubblici i principi ed i criteri dell'attività di vigilanza;
- dal rispetto del termine di due mesi per la pubblicazione dei provvedimenti sulla Gazzetta Ufficiale o sul Bollettino della vigilanza;
- dall'obbligo di pubblicare annualmente una relazione sulle attività di vigilanza svolta⁸.

Sul tema della vigilanza era già intervenuto il D.Lgt.481/1992, il quale aveva stabilito che le Autorità creditizie potevano esercitare i poteri loro attribuiti seguendo il criterio della "sana e prudente gestione" dell'impresa di credito. Il T.U. chiarisce meglio la questione, dichiarando che "le Autorità creditizie esercitano i poteri di vigilanza ad esse conferiti avendo particolare riguardo alla sana e prudente gestione bancaria, alla stabilità complessiva del sistema finanziario, all'efficienza e alla competitività dello stesso"(art.5, 1° comma).

Come si può notare, a fianco dei tradizionali obiettivi della stabilità e dell'efficienza compare quello della competitività del sistema finanziario. La competizione tra soggetti nel mercato viene, quindi, ad influenzare con forte determinazione l'azione di vigilanza, e costituisce uno dei principali parametri a cui riferire l'esercizio dei poteri da parte delle Autorità creditizie.

Circa le forme attraverso le quali l'attività di controllo si esplica, il T.U. distingue tra la vigilanza informativa, e quella regolamentare ed ispettiva.

La prima forma si sostanzia nell'invio obbligatorio alla Banca d'Italia di segnalazioni periodiche, di bilanci e di ogni altro dato o documento richiesto. La nuova legge bancaria ha, poi, introdotto interessanti novità riguardanti questo tipo di vigilanza: "la delegificazione dell'invio dei verbali assembleari e l'esplicitazione dei due casi in cui i verbali del Collegio sindacale vanno inviati alla Banca d'Italia"⁹. Ciò accade quando si verificano delle irregolarità nella gestione delle banche, oppure delle violazioni delle norme che ne disciplinano l'attività.

Per la seconda forma, ossia la vigilanza regolamentare, si prevede che la Banca d'Italia emani delle disposizioni circa l'adeguamento patrimoniale, il contenimento del rischio, le partecipazioni e, come nuovo aspetto di questo tipo di attività, l'organizzazione amministrativa e contabile e i controlli interni.

⁷ Al riguardo si veda G.S.Massari, "Aspetti tecnici ed economici della nuova legge bancaria.", Banche e Banchieri, 1994, n.6.

⁸ G.Roma, "La nuova legge bancaria: criteri direttivi e aspetti innovativi", Banche e Banchieri, 1994, n.3

⁹ G.Roma, op. cit

Infine, riguardo alla vigilanza ispettiva, l'elemento innovativo è rappresentato dalla possibilità di coordinare tale attività con quella svolta dalle altre autorità dell'Unione.

Alla Banca d'Italia è stato riconosciuto, inoltre, il potere di autorizzare su propria iniziativa le fusioni e le scissioni di aziende di credito, ad esclusione di quelle relative a processi di ristrutturazione degli enti pubblici, per i quali rimane confermato l'iter previsto dal decreto applicativo della "legge Amato".

Il criterio guida di tali decisioni è quello della "sana e prudente gestione". La genericità dell'espressione lascerebbe intendere che si sia concessa una certa discrezionalità all'Organo di vigilanza; in realtà tale discrezionalità è dovuta al fatto che debba sempre essere esercitata nell'ambito di criteri prestabiliti e resi noti.

Differenti disposizioni tutelano le banche popolari e le banche di credito cooperativo.

Le fusioni con banche di diversa natura sono tuttavia condizionate "dall'interesse dei creditori ovvero dalle esigenze di rafforzamento patrimoniale" per le banche popolari, nonché "dall'interesse dei creditori e da ragioni di stabilità" per le banche di credito cooperativo.

Un intervento di maggiore rilevanza è rappresentato dal contenuto dell'art.10 con il quale viene portata a compimento l'opera di despecializzazione del sistema creditizio.

Divergendo dalla disposizione della precedente legge bancaria, la norma in questione stabilisce che all'attività tipica delle banche viene aggiunta "ogni altra attività finanziaria...nonché le attività connesse e strumentali". L'articolo si riferisce a tutte le attività finanziarie, compreso il credito a breve e a medio e lungo termine.

Da ciò ne consegue una despecializzazione operativa e temporale, già ampiamente realizzata dal D.Lgt.481/1992, che però ha trovato la sua consacrazione nella nuova legge bancaria.

La rimozione dell'obbligo di specializzazione permette finalmente di superare sia la distinzione tra aziende di credito ed istituti di credito speciale, sia le diverse categorie istituzionali.

Con l'introduzione del suddetto principio, gli imprenditori possono perciò adottare in alternativa al gruppo polifunzionale il modello della banca universale che potrà operare senza vincoli temporali ed esercitare tutte le attività finanziarie che non formano riserva di legge.

Nel settore del credito a medio/lungo termine, la despecializzazione temporale consente alle banche di riequilibrare la struttura del passivo delle imprese, le quali spesso si trovavano a dover finanziare i loro investimenti mediante crediti a breve termine.

Perciò, se da una parte l'impresa vedrà ridursi l'esposizione ai rischi finanziari, dovuti alla necessità di rinnovare i finanziamenti a scadenze molto ravvicinate, dall'altra le banche potranno assistere la clientela su più mercati dei prodotti.

Tuttavia, è necessario che gli istituti di credito apprestino adeguati strumenti di controllo dei rischi che possono derivare dall'estensione del loro portafoglio-prodotti.

Per far fronte a questo problema, l'Autorità di vigilanza, con l'emanazione nel Febbraio del 1994 delle istruzioni applicative dell'art.10 del T.U., ha fissato precise norme.

In particolare, l'erogazione di prestiti a medio e lungo termine alle imprese è permessa, senza alcun limite, agli ex istituti di credito speciale, alle banche che abbiano incorporato istituti oppure sezioni di credito speciale e, inoltre:

- alle banche con patrimonio superiore a 50 miliardi di lire, purché appartengano a gruppi bancari con un patrimonio consolidato superiore a 2.000 miliardi di lire;
- alle banche con una struttura del passivo caratterizzata da una raccolta prevalentemente a medio e lungo termine, con esclusione di quella a vista;

- alle banche con patrimonio superiore a 2.000 miliardi di lire.

Quelle banche, che non rispondono ai suddetti requisiti, possono comunque erogare finanziamenti a medio e lungo termine alle imprese, rispettando però un limite pari al 20% della raccolta.

Ciò nonostante, le stesse hanno il diritto di richiedere alla Banca d'Italia di superare tale limite, purché siano dotate di un patrimonio superiore ai 50 miliardi di lire e di adeguate strutture tecniche ed organizzative.

Grazie a questa nuova configurazione, la struttura del sistema creditizio appare più semplificata in quanto comprende, ora, solo due categorie di intermediari: le società per azioni e le cooperative per azioni a responsabilità limitata. Queste ultime possono assumere la forma giuridica di banca di credito cooperativo o di banca popolare. Dal punto di vista operativo, le banche popolari presentano molte somiglianze alle società per azioni, tant'è che le uniche differenze riguardano la variabilità del capitale, il voto capitaro, i limiti al possesso azionario e la distribuzione degli utili. Inoltre, anch'esse possono esercitare attività a livello universale.

Al contrario, il T.U. ha apportato innovazioni più consistenti alle banche di credito cooperativo, già casse rurali ed artigiane, relativamente ai connotati localistici e di mutualità¹⁰.

La nuova normativa oltre ad esaltare la natura bancaria conferma la vocazione mutualistica e rimuove i vincoli legislativi su cui si fondava la specializzazione agricola ed artigiana delle casse.

Per quanto concerne i connotati localistici, il T.U. ha introdotto il criterio di reclutamento dei soci basato esclusivamente sul territorio, in sostituzione di quello riferito all'appartenenza alle categorie degli agricoltori e degli artigiani. In questo modo gli operatori finanziari offriranno i loro servizi principalmente ai soci residenti o domiciliati nella zona di competenza¹¹.

IL T.U. stabilisce, inoltre, che le banche possano emettere obbligazioni ed altri titoli di deposito, secondo le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia. Tali disposizioni regolano le diverse forme di raccolta bancaria che comportano l'emissione di titoli, garantendo la trasparenza nei rapporti tra gli intermediari e la clientela.

Tutti gli enti creditizi hanno libero accesso all'utilizzo di questo strumento obbligazionario, tuttavia sono agevolati gli enti dotati di un patrimonio di vigilanza pari o superiore a 50 miliardi di lire e quelli con una struttura del passivo caratterizzata da una raccolta in prevalenza a medio e lungo termine, esclusa quella a vista.

Gli enti, con patrimonio di vigilanza inferiore a 50 miliardi di lire, invece, possono emettere le obbligazioni solo se il valore nominale dei singoli titoli è pari ad almeno 100 milioni di lire.

A fronte delle numerose trasformazioni introdotte dalla nuova legge bancaria, sopravvive il principio della "separatezza tra banca ed industria".

Detto principio si propone di garantire l'indipendenza della funzione allocativa del credito svolta dalle banche, allo scopo di impedire che gli imprenditori possano esercitare delle interferenze sulla scelta delle iniziative economiche da finanziare, nonché sulle condizioni dei prestiti.

¹⁰ G.Castaldi, "Evoluzione morfologica e operativa del sistema bancario italiano.", Banche e Banchieri, 1994, n.4

¹¹ Secondo quanto dispone l'art.35 del T.U., la zona di competenza viene fissata dagli statuti in relazione ai criteri stabiliti dalla Banca d'Italia

In presenza di un vuoto legislativo, l'obiettivo della separatezza fu inizialmente perseguito in via di fatto: ossia le banche, come enti pubblici, avevano impedito alle industrie l'acquisizione di partecipazioni.

Di fronte, poi, alla prospettiva di un significativo incremento della componente privata, - dovuto essenzialmente ai progetti di privatizzazione degli operatori pubblici, voluti dalla legge Amato, - è diventato indispensabile assicurare una tutela legislativa al principio della "separatezza".

Così, è stata emanata la legge 287/1990 la quale disciplina i rapporti tra banca ed industria, riguardo alla proprietà bancaria. Infatti l'art.27 di questa legge stabilisce che "i soggetti diversi dagli enti creditizi e dagli enti o società finanziarie, ... non possono essere autorizzati ad acquisire o sottoscrivere, ... azioni o quote di un ente creditizio che comportino una partecipazione superiore al 15% del capitale dello stesso o l'assunzione del controllo su di esso". Successivamente la norma è stata riscritta senza alterarne il significato proprio sia dal D.Lgt.n.481 sia dal Testo Unico.

Inoltre, il Testo Unico abilita le banche all'assunzione di partecipazioni in imprese industriali, superando la tradizionale separatezza tra banca e industria imposta dalla legge bancaria del '36 (de Cecco, 1994; Gnes, 1992).

Tale opportunità non è accessibile allo stesso modo a tutte le banche. Infatti, mentre la norma generale consente di acquisire partecipazioni individuali fino al 3% del patrimonio di vigilanza e globali fino al 15% di esso, con l'ulteriore limite di non superare il 15% del capitale dell'impresa, alle banche abilitate (cioè con almeno 2000 miliardi di patrimonio di vigilanza) la Banca d'Italia può autorizzare partecipazioni individuali entro il 6% e globali entro il 50% del patrimonio di vigilanza, alle banche specializzate (aventi cioè raccolta a medio-lungo termine e patrimonio di vigilanza di almeno 2000 miliardi) tali limiti sono innalzati al 15% e al 60% rispettivamente. Si stima in circa 20 mila miliardi l'ammontare di capitale bancario potenzialmente disponibile per questa forma di impiego (Cesarini, 1994). In base alla nuova normativa, si stanno impostando legami più solidi e stretti, tanto dal punto di vista formale che sostanziale, che consentiranno un maggior controllo delle banche sui soggetti finanziati e quindi una riduzione del rischio dei finanziamenti, soprattutto per gli investimenti innovativi¹².

In materia di costituzione di nuove banche, il T.U. ha introdotto il sistema "dell'autorizzazione unica", che permette la semplificazione delle procedure e, di conseguenza, il libero ingresso di nuovi operatori nel sistema creditizio, favorendo così maggiore concorrenzialità nel mercato finanziario.

L'autorizzazione, rilasciata dalla Banca d'Italia, viene concessa dopo aver accertato la presenza di determinate condizioni quali:

- a) la forma di società deve essere per azioni o di società cooperativa per azioni a responsabilità limitata;
- b) il capitale versato deve essere di un ammontare non inferiore a 12,5 miliardi di lire;
- c) deve essere presentato il programma sull'attività iniziale, unitamente all'atto costitutivo e allo statuto;
- d) i partecipanti al capitale in misura superiore al 2%, devono rispondere ai requisiti di onorabilità stabiliti dalla legge e devono esistere i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione ai soci, che intendono acquisire partecipazioni al capitale di banche in misura superiore al 5%;

¹² G.Roma, op. cit.

e) i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo devono godere dei requisiti di professionalità e di onorabilità, indicati dalla legge.

Secondo poi quanto è stato disposto dal T.U., la Banca d'Italia deve valutare le singole istanze unicamente sulla base del criterio della "sana e prudente" gestione, escludendo perciò qualsiasi valutazione relativa alle esigenze economiche del mercato.

La ricerca di nuovi obiettivi da parte del sistema creditizio ha comportato che la Legge Bancaria del 1936 venisse sostituita con un corpo normativo del tutto nuovo e speciale, il Testo Unico, il quale non ha fatto che armonizzare le numerose disposizioni più recenti integrandole con alcune significative innovazioni.

Dalle considerazioni fin qui svolte, si evince che il sistema di regole e lo schema delle relazioni tra Autorità creditizie ed operatori bancari hanno tenuto conto del nuovo contesto di mercati finanziari più maturi, completi ed efficienti.

Il fatto che il mercato creditizio non sia più "chiuso" ma accessibile a tutti gli operatori che possiedano i necessari requisiti patrimoniali e che possano dare, sul piano professionale, garanzie di correttezza e di professionalità, conferma l'idea di voler favorire l'espansione delle banche all'interno del sistema e, quindi, aumentarne la concorrenzialità.

Tuttavia l'approvazione del Testo Unico costituisce solo il primo atto di un processo evolutivo non ancora concluso, i cui protagonisti saranno nuovamente le Autorità di controllo e gli operatori bancari.

Perciò, gli Organi di vigilanza saranno chiamati a completare le regole sul controllo per dare concreta attuazione ai precetti legislativi, mentre le banche dovranno predisporre idonee strutture organizzative per la revisione dei poteri decisionali e per la valorizzazione della professionalità del banchiere, al fine di accrescere l'efficienza del processo allocativo delle risorse e di favorire lo sviluppo dell'economia nazionale in prospettiva di un mercato unico globalizzato.