

Vigilanza prudenziale, consolidamento del sistema bancario e divari territoriali

di Adriano Giannola

1. *Introduzione*

Il processo di ristrutturazione del mercato creditizio è uno dei fenomeni che ha maggiormente caratterizzato l'economia italiana nell'ultimo decennio. A questa stagione di rapidi e spesso traumatici mutamenti tesi a far fronte agli impegni assunti in sede comunitaria e finalizzati alla costruzione di un sistema di intermediari articolato ed efficiente, ha contribuito in modo determinante l'adozione – e l'interpretazione – da parte della Banca Centrale di un nuovo modello di vigilanza delle aziende di credito. Esso, dal 1986, spinge decisamente ad un aumento della concorrenza tra gli istituti di credito, proponendosi di realizzare un sistema di pagamenti più evoluto ed idoneo alle esigenze del Paese di pari passo ad una rapida e completa liberalizzazione dei mercati. Questa scelta è conseguenza necessaria della partecipazione alla costruzione di un mercato unico dei capitali e del credito su base europea oltre ed ancor prima che su scala mondiale. Il modello – detto di vigilanza prudenziale – al quale si conformano ormai dalla seconda metà degli anni '80 tutti i paesi, si fonda su principi sanciti nell'accordo siglato a Basilea presso la Banca dei Regolamenti Internazionali; principi confermati e resi ancor più stringenti nell'aggiornamento dell'accordo – il cosiddetto Basilea 2 – che doveva essere operativo dal gennaio 2007 e che è ancora slittato al 2008.

Il dato ispiratore del modello di vigilanza prudenziale è, come suol dirsi, un forte orientamento al mercato che si esprime in una completa libertà di insediamento e in una altrettanto completa autonomia gestionale e strategica delle banche. Il grado di autonomia trova il vincolo essenziale nel rispetto di alcuni parametri

Codici JEL: E51; R10.

(i *coefficienti patrimoniali minimi*) che rapportano la dimensione operativa e la qualità dell'attivo (in termini di rischio) ad un adeguato livello di patrimonializzazione. Il patrimonio utile ai fini di vigilanza (comprensivo oltre che dei mezzi propri di altre poste assimilabili ai mezzi propri, come i prestiti subordinati e alcuni fondi di riserva) diviene la stella polare del sistema, l'indicatore guida che consente e limita la strategia competitiva delle singole aziende di credito.

Ciò ha rappresentato, almeno per le banche italiane, una rivoluzione copernicana. Esse infatti, quasi totalmente di estrazione pubblica, non avevano mai trovato un vincolo nella consistenza patrimoniale (e quindi nella redditività e crescita dei mezzi propri) proprio a motivo della loro natura pubblica, in virtù della quale la vera garanzia della loro solvibilità era riconducibile in ultima analisi allo Stato.

Proprio ai fini del rafforzamento patrimoniale imposto dall'applicazione del nuovo modello di vigilanza, nel 1990 si avvia una rapida privatizzazione del sistema. Con la legge 356 (nota come legge Amato-Carli) si riconosce infatti alle banche pubbliche (ICDP e Casse di Risparmio) la natura di Fondazioni. La legge prevede che esse (banche conferenti), scorporino l'attività commerciale vera e propria in «nuove» aziende S.p.A. (banche conferitarie) che sono ammesse a godere di un articolato sistema di incentivi, soprattutto fiscali, tali da consentire una più che opportuna rivalutazione del patrimonio contabile di norma fermo a valori storici. Si realizza così una considerevole rivalutazione dei loro mezzi propri e, in prospettiva, si apre la possibilità di un accesso facilitato al mercato dei capitali.

Le Fondazioni, azioniste di riferimento quando non uniche, possono inoltre gradualmente iniziare l'opera di dismissione vendendo sul mercato quote dei loro pacchetti azionari. Questa possibilità dal 1998 diviene un obbligo in base alla legge 153 del 1999 (cosiddetta legge Ciampi), che impone entro un certo numero di anni di dismettere la partecipazione di controllo, cioè superiore al 50%. Il che si è ormai ampiamente realizzato.

Privatizzazione e dismissioni hanno prodotto una profonda ristrutturazione degli assetti proprietari del sistema creditizio, strumentale – almeno nelle intenzioni – al rafforzamento patrimoniale delle «nuove» banche S.p.A., così da consentire loro di operare su mercati sempre più integrati e competitivi, oltre che di dimensioni sempre più rilevanti.

Nell'ottica della Banca Centrale, la crescita dimensionale che

ispira la ristrutturazione è un aspetto essenziale per garantire le condizioni necessarie, anche se non sufficienti, a salvaguardia della stabilità del sistema creditizio nazionale. L'obiettivo è di favorire una concentrazione funzionale ad una crescita dimensionale idonea ad affrontare la concorrenza che l'apertura dei mercati prefigura. Alla base di ciò sta il presupposto analitico secondo il quale il processo produttivo bancario è caratterizzato da consistenti economie di scala e di diversificazione. In tal caso la crescita dimensionale non solo è condizione di sopravvivenza in una situazione nella quale i confini dei mercati tendono a divenire sempre più ampi, ma anche la condizione per fornire alla clientela (grazie alla riduzione dei costi medi unitari che la crescita dimensionale in regime di rendimenti crescenti garantisce) servizi a prezzi sempre più ridotti. Spetta al regolatore far sì che i guadagni di efficienza connessi alla crescita dimensionale si traducano in effettivi vantaggi per la clientela e non in maggiori rendite monopolistiche per le aziende che li conseguono.

In questo scenario, evidentemente ispirato all'obiettivo di garantire una transizione dal regime di banche pubbliche a quello di aziende private all'insegna della stabilità e della salvaguardia delle banche nazionali, nessuno spazio è lasciato a considerazioni sulle specificità del nostro sistema sia creditizio che produttivo. Al contrario, quando queste specificità vengono richiamate, esse vengono respinte con l'argomento che la «normalizzazione» e la frustata di efficienza che l'orientamento al mercato rappresenta non può che giovare all'economia reale e – di conseguenza – contribuire ad allentare se non a dissolvere i preoccupati richiami alle specificità del nostro sistema.

Proprio attorno ad una peculiarità come quella connessa al divario territoriale, si propone qui una riflessione. Interessa analizzare se e come la transizione al nuovo modello di vigilanza abbia, sia in linea di principio che nei fatti, quasi meccanicamente comportato conseguenze di rilievo per la struttura ed operatività del sistema creditizio italiano; conseguenze che – a loro volta – si sono riverberate sulle vicende del nostro sistema produttivo contribuendo a consolidare, anziché dissolvere, lo storico tratto di dualismo economico e sociale che caratterizza il Sistema Italia.

Come ricordato, il modello di vigilanza strutturale in vigore fino al 1986 era basato su un sistema di relazioni Banca Centrale – aziende di credito, fortemente basato su penetranti regole amministrative che limitavano fortemente l'autonomia delle singole aziende di credito e, di pari passo con la scarsa autonomia, an-

che la loro responsabilità gestionale. Un esempio è il cosiddetto «piano sportelli», tramite il quale a cadenza pluriennale, sulla base di «indici oggettivi», la Banca Centrale oltre ad autorizzare l'apertura, distribuiva le autorizzazioni di nuovi punti operativi in modo da preservare i «rapporti di forza storici» tra le principali banche. Sempre il regime di vigilanza strutturale, oltre a prevedere e addirittura ad imporre forme di accordi sui tassi, consentiva agevolmente di utilizzare le aziende di credito in funzione di duttile strumento per l'attuazione di linee di politica monetaria. Ciò ha portato dal 1973 e per oltre un decennio ad una gestione amministrativa del credito, come quella centrata sulla combinazione del vincolo di portafoglio e del massimale sugli impieghi, tesa a consentire il funzionamento di un regime di doppia intermediazione sul mercato dei capitali. Non è qui il caso di analizzare le origini storiche ed i pregi e difetti alla base del modello di vigilanza strutturale (peraltro invalso, con specifiche varianti, in molti altri paesi; Giannola, 1996). Ci si limiterà a ricordare ancora una volta che questo scenario si accompagna al fatto che la quasi totalità delle banche in quegli anni rientra direttamente (ICDP, Casse di risparmio) o indirettamente (BIN) nella sfera pubblica; e che il passaggio al modello di vigilanza prudenziale rappresenta un necessario stadio per orientare e procedere – in sintonia con quanto avviene nel resto d'Europa e del mondo – alla liberalizzazione dei mercati; ciò in ossequio all'intento di promuovere una sempre più spinta integrazione finanziaria e monetaria (che per l'Unione europea approda nel 1998 all'Euro).

Di fronte ad una scelta necessitata come quella di passare ad un modello (la vigilanza prudenziale) che abbandona la logica amministrativa per aderire a quella del mercato e della concorrenza, si impone per le banche – fino ad allora sottoposte ad una tutela che aveva fatto parlare di «foresta pietrificata» –, una rivoluzione ed una transizione che predica la loro trasformazione da «istituzioni» ad imprese dinamiche e competitive. In questo processo la nostra Banca Centrale ha sempre svolto una penetrante azione di guida e regia, che orienta l'intensa deregolamentazione del mercato a realizzare processi di fusione e ristrutturazione in grado di far assumere alle aziende di credito italiane dimensioni paragonabili a quelle che si riscontrano negli altri paesi dell'Unione europea.

Strettamente in parallelo, vi è una crescente attenzione a valutazioni del grado di efficienza sia del sistema che dei singoli operatori nella articolazione dimensionale e territoriale. E da questo punto di vista l'attenzione a – con il senno di poi – astratte

considerazioni di sistema non sembra essere stata in grado di valutare l'impatto che questi processi implicano per gli effetti reali che possono produrre su una realtà come quella italiana, territorialmente così profondamente diversificata. Una disattenzione particolarmente grave in considerazione del ruolo strategico che il settore creditizio avrebbe dovuto, e dovrebbe, svolgere nelle aree depresse in una fase storica nella quale l'introduzione del nuovo modello di vigilanza si realizza in parallelo alla chiusura della stagione dell'intervento straordinario e delle politiche di industrializzazione del Mezzogiorno.

2. *Vigilanza prudenziale. Ruolo del patrimonio e riflessi sulla strategia di sviluppo aziendale*

A partire dal giugno 1987, l'obiettivo di salvaguardare la stabilità del sistema creditizio e di incentivare al contempo una maggior autonomia strategica degli operatori, è stato affidato dal nuovo modello di vigilanza, oltre che al progressivo smantellamento dei vincoli amministrativi sulla gestione del credito e sulle scelte di insediamento territoriale delle aziende, all'introduzione di due coefficienti patrimoniali minimi obbligatori.

I coefficienti patrimoniali perseguono da un lato il controllo della rischiosità dell'attivo della banca e, dall'altro, pongono un limite alla capacità di crescita delle dimensioni operative (identificabili attraverso l'indicatore dei fondi intermediati) svincolate da un parallelo sviluppo dei mezzi propri aziendali.

Il cosiddetto *coefficiente di rischiosità* prevede che l'ammontare massimo di rischi a carico dell'azienda venga correlato alla disponibilità dei mezzi propri. Poiché le diverse poste dell'attivo vengono ponderate in funzione della loro rischiosità (con pesi determinati dalla Banca Centrale che vanno da un minimo di 0 ad un massimo di 2 – fino al 1997 – e poi di 1) si realizza – attraverso un'informazione nota *ex ante* – un intervento regolatore sulla composizione dell'attivo di bilancio in base al quale il complesso delle operazioni per cassa e per firma, ponderate per la rischiosità specifica di ogni voce, non deve superare di 12,5 volte i mezzi propri (definiti in conformità ai criteri della vigilanza)¹.

¹ Dal 1° gennaio 1993, in coerenza al processo di armonizzazione derivante dall'applicazione della Direttiva 89/647 della CEE, il «coefficiente di rischiosità» predisposto dalla Banca d'Italia è stato sostituito dal «coefficiente di solvibilità» (il cosiddetto *Coke ratio*)

Quando la soglia limite prevista dal coefficiente viene superata, la banca deve opportunamente ricomporre il proprio attivo riducendo evidentemente le poste più rischiose, a favore di quelle meno rischiose (cioè con ponderazione relativamente più bassa) o – a parità di struttura di rischio – deve semplicemente ridimensionare il complesso delle poste dell'attivo (soluzione, questa, evidentemente più inefficiente e penalizzante per le prospettive di sviluppo aziendale). Qualora si scarti l'ultima possibilità di manovra di rientro, il processo di riallineamento del coefficiente di rischio comporta una riduzione del rendimento medio dell'attivo (nell'ipotesi fisiologica, che rischio e rendimenti siano positivamente correlati) con riduzione del differenziale tra interessi attivi e passivi e del rendimento dei mezzi propri. L'ulteriore ed importante conseguenza che da ciò deriva è una compressione della capacità sia di autofinanziamento che di ricorso al mercato. Ciò, limitando i due possibili canali di rafforzamento patrimoniale, ha immediate ed ovvie ripercussioni negative sulle prospettive di sviluppo dimensionale della banca.

Il cosiddetto *coefficiente dimensionale* pone invece un limite alla crescita delle dimensioni operative proprio rapportando queste ultime (identificando in questi casi l'aggregato dei crediti per cassa) all'entità dei mezzi propri. Se il precedente coefficiente produce un effetto composizione, questo privilegia un effetto dimensione preoccupandosi che l'azienda, nello sfruttare l'effetto leva sulla redditività dei mezzi propri, non riduca il livello patrimoniale in modo tale da mettere a repentaglio la propria stabilità. A tal fine, il complesso delle attività per cassa non deve superare di 22,5 volte i mezzi propri ai fini della vigilanza. Tale coefficiente di fatto mette sotto osservazione il cosiddetto rapporto di struttura (mezzi propri su fondi intermediati, che – a sua volta – rappresenta l'inverso della cosiddetta leva finanziaria).

predisposto dal Comitato per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza della Banca dei regolamenti internazionali di Basilea. Il valore del coefficiente è dato da un rapporto in cui a numeratore sta il patrimonio di vigilanza (calcolato in conformità alla direttiva CEE 89/299) e al denominatore sta il complesso delle attività di bilancio e delle cosiddette operazioni fuori bilancio, ponderate in funzione del rischio creditizio definito sulla base: delle categorie di controparti debitorie, delle garanzie ricevute, del rischio paese. Detto rapporto non deve essere inferiore all'8%. Con l'introduzione di questo *ratio* si affina quello precedentemente introdotto dalla Banca Centrale specie al fine di valutare la rischiosezza relativa delle varie banche. Un esempio in tal senso è dato dall'introduzione delle operazioni fuori bilancio e del rischio paese, per cui la valutazione delle attività è rapportata sia alla loro natura che al paese di origine del soggetto debitore.

Evidentemente esiste una relazione di complementarità tra i due coefficienti, nel senso che quello dimensionale rappresenta una sorta di tetto, definito il quale occorre poi verificare che sia rispettata una struttura dell'attivo coerente a quanto prescritto dal coefficiente di solvibilità. La violazione del coefficiente dimensionale deve attivare una serie di manovre di rientro da parte dell'azienda, che vanno dalla riduzione dei fondi intermediati all'incremento della redditività della gestione caratteristica (al fine di sviluppare i mezzi propri).

La vigilanza prudenziale, così fondata, va intesa quindi come una politica di controllo complessivo delle imprese, di carattere non discrezionale e motivato da una strategia volta a incoraggiare l'accrescimento dei mezzi propri, al fine di salvaguardare – in un quadro in rapida evoluzione e di crescente competizione – la stabilità del sistema creditizio oltre che garantire i depositanti. A questi capisaldi della funzione di vigilanza si affiancano, in forma di complemento ed articolazione del regime, ulteriori norme relative alla concentrazione dei rischi ed ai limiti alle partecipazioni al capitale di aziende non bancarie.

Da questa prima valutazione del ruolo e degli obiettivi del regime di vigilanza risulta evidente che, da tutti i punti di vista, il patrimonio rappresenta il fulcro del modello, nel senso che ad esso sono riconducibili sia i vincoli, sia invece le condizioni permissive essenziali per il successo o meno delle strategie di crescita aziendale. Dalla consistenza patrimoniale dipende in notevole misura le possibilità di sviluppo non solo dimensionale dell'azienda ma anche la politica praticabile di diversificazione dell'attivo e del passivo.

L'ausilio di due semplici schemi fondati sull'analisi delle poste di bilancio consente di illustrare il ruolo dei coefficienti patrimoniali e la rilevanza strategica dei mezzi propri.

Il primo schema pone in evidenza l'intreccio tra margine di struttura (mezzi propri su fondi intermediati), redditività operativa, e crescita dimensionale. Esso evidenzia come l'adeguatezza dei mezzi propri rappresenti un vincolo (o meglio una condizione necessaria) alla crescita, dove il termine «adeguatezza» rinvia proprio agli obblighi derivanti sia dal coefficiente dimensionale (di cui il rapporto di struttura rappresenta una misura strettamente correlata) sia, più indirettamente, dal coefficiente di rischiosità.

Il secondo schema pone in evidenza invece la relazione biunivoca che, in un'ottica dinamica, intercorre tra mezzi propri, redditività, efficienza e potere di mercato dell'azienda.

Come detto, il rapporto di struttura sostanzialmente coincide con il coefficiente dimensionale; più precisamente e del tutto plausibilmente si può assumere che il valore di tale coefficiente sia una funzione stabile di tale rapporto.

Se consideriamo la dinamica dei mezzi propri, essa dipende dall'apporto dell'autofinanziamento o del ricorso al mercato da parte dell'azienda (sostanzialmente l'emissione di nuove azioni). Si può facilmente derivare in generale che l'evoluzione del margine di struttura dipende da quella del tasso di autofinanziamento o di ricorso al mercato nonché dal tasso di sviluppo dei fondi intermediati. Vediamo in dettaglio questi legami.

Indichiamo con MP i mezzi propri utili ai fini della vigilanza, con FI il totale dei fondi intermediati (pari al totale dell'attivo di bilancio), definiamo rapporto di struttura il rapporto tra queste due voci di bilancio:

$$m = MP/FI$$

Come si è detto, esso coincide (a meno di una costante di proporzionalità) con il coefficiente patrimoniale minimo dimensionale.

A sua volta, la dinamica dei mezzi propri, dipende dall'apporto dell'autofinanziamento (AF) o del ricorso al mercato (AZ) da parte dell'azienda (sostanzialmente tramite emissioni di nuove azioni); quindi:

$$MP_1 = MP_0 + AF + AZ;$$

siano: $a = AF/FI$ e $z = AZ/FI$ rispettivamente il tasso di autofinanziamento e di ricorso al mercato.

Sia inoltre $FI_1 = FI_0 + \Delta FI$ e sia $g = \Delta FI/FI$ il tasso di sviluppo dimensionale; ci interessa studiare la dinamica del rapporto di struttura m in funzione di a , z , g .

Dalle definizioni date si evince facilmente che il legame tra le variabili in gioco è rappresentato da una equazione alle differenze finite del primo ordine:

$$m_t = (m_{t-1} + a + z)/(1 + g)$$

la cui soluzione (cioè il valore di equilibrio al quale converge il rapporto di struttura) è:

$$m^* = (a + z)/g.$$

che, in condizioni normali di mercato ha un valore certamente inferiore all'unità.

Questa semplice relazione può essere letta e riorganizzata in funzione di comportamenti strategici della banca che si traducono in assunzioni particolari (obiettivi da conseguire) che possono farsi sui parametri della relazione. Ad esempio, posto che m^* sia commisurato al coefficiente dimensionale stabilito esogenamente dalla Banca Centrale, e posto che il tasso $g=g^o$ sia un obiettivo minimale anche esso dettato esogenamente alla banca dalla dinamica di crescita del mercato (per cui conseguire g^o e cioè la condizione di stabilità della quota di mercato che fa riferimento all'azienda, rappresenta una sorta di condizione essenziale di sopravvivenza nel medio – lungo termine) la banca ne desume una regola di comportamento da rispettare in termini del *mix* tasso di autofinanziamento (a) e tasso di ricorso al mercato (z). Se poi, come è più che plausibile per lunghi periodi di tempo, il *management* della banca pone z pari a zero (tra l'altro anche per evitare turbamenti della sua sfera di autonomia a seguito di modifiche nella struttura di proprietà dell'azienda) il conseguimento dell'equilibrio sarà sostanzialmente affidato ad una adeguata capacità di alimentare i mezzi propri tramite l'autofinanziamento. In definitiva, tutto l'onere dell'aggiustamento è posto a carico della capacità di autofinanziamento dell'azienda e, quindi, della sua capacità reddituale. A ben vedere infatti, anche la possibilità di rafforzare il patrimonio tramite il ricorso al mercato (z) sarà a sua volta fortemente influenzata dalla redditività dell'impresa.

Il binomio redditività – capacità di autofinanziamento evidenzia immediatamente due obiettivi fondamentali che la banca deve a questo punto perseguire in quanto impresa: realizzare una sempre maggiore efficienza operativa (soprattutto attraverso la minimizzazione dei costi che, nel caso delle aziende di credito, sono soprattutto rappresentati dal costo del personale) e sviluppare la sua capacità di controllo del mercato (che fa lievitare i profitti, grazie alla possibilità di praticare margini adeguati senza che ciò vada a scapito della sua posizione competitiva).

Dunque, un livello di patrimonializzazione particolarmente favorevole (tale ad esempio da superare il vincolo del coefficiente dimensionale) è una condizione permissiva essenziale per sostenere incisive politiche di sviluppo dei fondi intermediati e, quindi, una crescita dimensionale rilevante.

Un'ulteriore conferma di queste considerazioni viene dall'analisi di un altro aspetto di fondamentale rilevanza che il grado di patri-

monializzazione assume al fine di consentire all'azienda di realizzare una strategia competitiva basata su politiche di prezzo particolarmente efficaci. Come noto, infatti, un fondamentale strumento di successo per l'impresa sul mercato creditizio è rappresentato dalla capacità di praticare *spread* relativamente più contenuti delle imprese concorrenti. È interessante osservare che lo *spread* tra tassi attivi e passivi, per un dato tasso medio del passivo, sarà tanto più contenuto quanto più elevato è il grado di patrimonializzazione della banca. Non solo, ma si può agevolmente argomentare che una banca che goda di un certo potere di mercato e ne utilizzi i proventi per accrescere il suo rapporto di struttura (incrementando i mezzi propri via autofinanziamento), potrà praticare *spread* più contenuti, rafforzare quindi la sua competitività consolidando ulteriormente il fattore patrimonializzazione a lei favorevole.

Anche in questo caso il ricorso ai tradizionali indici di bilancio aiuta ad illustrare l'argomento.

Sia RI il complesso dei ricavi da interessi rivenienti dalle varie poste che rappresentano i fondi intermediati (FI) dell'attivo; sia – simmetricamente – CI l'insieme dei costi da interessi pagati sulle varie forme di depositi (D) iscritti al passivo. Sia quindi:

$$r_A = RI/FI \text{ il tasso medio attivo;}$$

$$r_p = CI/D \text{ il tasso medio passivo.}$$

Definiamo inoltre:

$qFI = r_A FI - r_p D$, dove q misura la capacità della banca di lucrare dal processo di intermediazione (e quindi misura un suo potere di mercato).

In termini di identità contabili riferibili al classico conto economico scalare è evidente che

$$q = (RLG - RS + CO)/FI$$

dove RLG indica il risultato lordo di gestione, RS i ricavi da servizi e CO i costi operativi.

Tenendo conto che

$$FI = MP + D$$

si ricava immediatamente che:

$$r_A = r_p(1 - m) + q$$

dove m è il rapporto di struttura precedentemente definito.

In virtù di tale relazione il differenziale r_{A-r_p} , per un dato livello di r_p e per dato «potere di mercato» q , sarà tanto più contenuto quanto più elevato è m , cioè il grado di patrimonializzazione della banca.

È anche evidente che un eventuale aumento del «potere di mercato» q può tradursi in un aumento proporzionale del tasso attivo, ma anche in una sua diminuzione o stabilità, dipendendo ciò dalla politica di autofinanziamento adottata dalla banca. Essa, infatti, all'aumentare di q può entro certi limiti procedere ad aumenti compensativi o più che compensativi di m . Evidentemente questa strategia va valutata alla luce del correlato sacrificio che essa impone alla dinamica del ROE (rapporto tra remunerazione dei mezzi propri e mezzi propri); ma è altrettanto evidente la natura aggressiva di questa linea di condotta. Una simile strategia competitiva sui prezzi, se coronata dal successo, nella misura in cui elimina o comprime gli spazi operativi dei concorrenti, consente nel più lungo periodo agli azionisti di più che recuperare quanto inizialmente sacrificato.

Anche da questo semplice insieme di considerazioni risulta quindi il ruolo cruciale del grado di patrimonializzazione. Da notare che, in tutta l'analisi condotta, il ruolo dei mezzi propri non è quello – sia pur rilevante come è d'uso sottolineare – di fondo di garanzia dei depositanti, bensì quello di strumento essenziale nella strategia gestionale della banca, al fine della crescita e del rafforzamento delle sue capacità competitive.

In altri termini, il modello di vigilanza prudenziale traghetta il sistema dalla tradizionale visione nella quale l'attenzione sulla funzione di «creazione» di moneta è ben precisamente definita dalla dimensione dei depositi e dal coefficiente di riserva obbligatoria, ad un sistema nel quale il limite alla creazione di moneta privata è definito tramite il sistema dei coefficienti patrimoniali minimi obbligatori e la dimensione del processo moltiplicativo dipende (dati i coefficienti) dalla dimensione patrimoniale della banca. È questo un altro modo di dar corpo e significato ben preciso a cosa si intende quando si fa riferimento alla «mutazione» della banca da istituzione ad impresa.

A completare il quadro analitico qui sinteticamente prospettato, è opportuno collegare – sia pur con un semplice accenno – alcuni concetti rilevanti ai fini di valutare la dinamica delle aziende

e del sistema creditizio italiano sotto il profilo degli obiettivi che il nuovo modello di vigilanza si propone di conseguire. In questo contesto, un terreno essenziale di analisi e di valutazione è quello rappresentato dallo studio dell'efficienza aziendale. In particolare è da chiarire in che misura alla crescita aziendale, costantemente propugnata dalle autorità monetarie, si accompagni un parallelo miglioramento dell'efficienza, favorito (attraverso meccanismi di causazione cumulativa) sia da uno sviluppo prettamente dimensionale che da una crescente diversificazione produttiva.

Nel primo caso (aspetto meramente dimensionale), il fattore permissivo si individua nella presenza di economie di scala; nel secondo caso (aspetto rilevante di diversificazione produttiva) il fattore permissivo si collega soprattutto alla presenza di economie di scopo.

Un'opportuna specificazione della funzione di costo rende possibile valutare la presenza o meno di economie di scala e di scopo.

Per un'impresa multi-prodotto come la banca, l'esistenza di economie di scala è verificata quando ad un aumento della produzione di tutti gli *output* nella stessa proporzione è associato un aumento meno che proporzionale dei costi.

Sempre per le imprese multi-prodotto è possibile poi verificare la presenza di economie di diversificazione (economie di scopo), confrontando la situazione dei costi risultanti nel caso di simultanea produzione di diversi prodotti da parte di un'unica impresa rispetto al caso della produzione dei singoli prodotti da parte di tante imprese totalmente specializzate.

La stima delle frontiere di costo (in particolare di tipo parametrico) consente di pervenire ad una valutazione complessiva del grado di efficienza specifico delle singole aziende bancarie rispetto al sistema, confrontando i risultati relativi alle singole aziende con quello dell'azienda che consegue il miglior risultato in assoluto (*best practice*), e consente altresì di verificare se, e fino a che punto, crescita dimensionale, economie di scala e di scopo possano stabilmente accompagnarsi ad una positiva dinamica dell'efficienza (intesa sia come minimizzazione dei costi che come massimizzazione dei profitti).

Questi aspetti, rispetto ai quali non si entra qui nel dettaglio analitico, vengono richiamati per dar conto della complessità ed articolazione che la valutazione degli effetti del modello di vigilanza comporta, ed in particolare per le rilevanti indicazioni che essi forniscono a spiegazione delle dinamiche differenziate che emer-

gono sia a livello territoriale che dell'articolazione dimensionale delle aziende. Per un opportuno approfondimento analitico e per la verifica empirica si rinvia alla letteratura ormai considerevole; in particolare, ai fini oggetto di questa analisi, si veda Giannola-Lopes (1996); Giordano-Lopes (2005 e 2006).

3. *Modello di vigilanza prudenziale, «consolidamento» e squilibri territoriali*

È ora possibile sviluppare alcune considerazioni sul nesso tra il nuovo modello di vigilanza e la dinamica degli squilibri territoriali.

È chiaro che la sua impostazione, proprio perché informata ad un criterio di orientamento al mercato, non consente di eliminare, ma anzi – per date condizioni iniziali – tende ad alimentare differenze eventualmente esistenti tra gli operatori del sistema.

Tali differenze, in questo mercato, possono riguardare soprattutto aspetti dimensionali ed aspetti territoriali. L'aspetto territoriale, che a noi particolarmente interessa, è un tratto caratteristico ben noto del mercato creditizio e deriva dal fatto che la soddisfazione della domanda di credito non può realizzarsi tramite la distribuzione di una attività produttiva centralizzata ma, al contrario, necessita di una struttura produttiva localizzata là dove essa si manifesta. È quindi inevitabile che l'ambiente specifico di localizzazione delle varie aziende rappresenti un condizionamento particolarmente rilevante, sia per i caratteri della domanda che per quelli dell'offerta. In questa situazione, per la Banca Centrale, la particolare esigenza della Vigilanza di applicare standard uniformi a garanzia della stabilità del sistema, può rendere più ardua l'attività per le imprese localizzate in aree più problematiche. Se ciò accade, l'obiettivo dello sviluppo, e del consolidamento aziendale, è di più difficile realizzazione, dato che lo svantaggio ambientale determina meccanicamente una crescente difficoltà a rispettare il dettato dei coefficienti minimi patrimoniali.

Ed in effetti molti sono i punti di collegamento tra le difficoltà delle aziende meridionali e le sollecitazioni trasmesse al sistema dal modello di vigilanza prudenziale.

Una prima constatazione è che l'aumento della concorrenza bancaria che si collega alla eliminazione dei vincoli alla localizzazione degli impianti sembra essere stato particolarmente intenso proprio nel Mezzogiorno. In realtà, se consideriamo indicatori tradizionali quali l'andamento degli sportelli per abitante o per Km²

nelle varie circoscrizioni geografiche, ciò non sembra vero; ma se si considerano indicatori più significativi della situazione concorrenziale effettiva, quali la forza lavoro per sportello o, ancor meglio, gli occupati complessivi per sportello, si vede subito che l'intensificarsi della presenza bancaria – con il presumibile correlato di accresciuta concorrenza – è sensibilmente più forte nel Mezzogiorno che nel resto del Paese.

Ancor più chiara evidenza viene dall'analisi dell'aspetto decisivo rappresentato dal livello di patrimonializzazione nel delicato periodo di trapasso al nuovo modello, cioè quando sarebbe stato essenziale garantire ai «partecipanti al gioco» una sostanziale parità nelle condizioni di partenza.

Risulta invece per le banche meridionali una significativa più limitata dotazione patrimoniale e, di conseguenza, coefficienti patrimoniali sensibilmente più contenuti delle banche del Centro-Nord. La semplice estrapolazione di questo stato iniziale determina una meccanica, progressiva difficoltà a mantenere le posizioni di mercato e – in presenza di forti stimoli alla concentrazione – delinea chiaramente per le banche del Sud un destino di integrazione dipendente nell'orbita delle banche esterne, fino – come in realtà è avvenuto – alla definitiva scomparsa dell'autonomia aziendale. Il fatto che il processo sia avvenuto con straordinaria velocità, concentrandosi tra il 1992 ed il 1997, deriva dal fatto che l'intensità e l'asimmetria degli *shock* macroeconomici che hanno investito l'economia reale del Mezzogiorno ha realizzato con straordinaria efficacia ciò che era semplicemente *in nuce* al momento del varo del nuovo modello di vigilanza; una rapidità che ha superato le più prudenti aspettative di chi (Banca Centrale, soprattutto) contava di governare con gradualità il processo e – magari – si prefiggeva anche di selezionare un'azienda meridionale da mantenere in opera.

Come si è detto in precedenza, la debolezza patrimoniale si associa a risultati relativamente meno soddisfacenti, specie in termini di efficienza operativa. Anche in questa dimensione la «meccanica» dei processi emerge con chiarezza.

Infatti, un'analisi più attenta dell'articolazione dei risultati aziendali mostra che le banche meridionali sono in linea, o addirittura più efficienti di quelle settentrionali se guardiamo alle *performances* per sportello sul versante della raccolta, mentre è del tutto evidente la minor efficienza sul versante degli impieghi dove, sia per addetto che per sportello, si conferma una produttività particolarmente più contenuta. Questa articolazione tende a

confermare la relativa inefficienza come uno svantaggio ambientale, che va eventualmente a sommarsi a difficoltà specificamente aziendali. Infatti, là dove l'economia è meno ricca e articolata, più complessa e rischiosa sarà l'attività di impiego della raccolta.

Da ciò derivano anche significative e ben note conseguenze che vediamo puntualmente registrate in segnalatori quali il permanere di differenziali più elevati al Sud tra tassi attivi e passivi, divari molto forti nel peso delle sofferenze, ecc.

Questo sistema di debolezze specifiche permea il complesso delle banche meridionali, conducendolo inesorabilmente ai margini del mercato a partire dal 1986, preso come ideale spartiacque tra il vecchio ed il nuovo modello di vigilanza. In questo quadro, la Banca Centrale non si è mai proposta di mettere in campo correttivi e meccanismi di controllo che potessero evitare l'approdo all'integrazione dipendente, al contrario ha identificato questa deriva come un processo positivo da governare ma non da contrastare.

Le difficoltà delle aziende di credito meridionali sono particolarmente accentuate per il gruppo delle banche maggiori, grandi e medie, per le quali è più rilevante il distacco percentuale dai valori medi del Centro-Nord, dato particolarmente significativo se si pensa che il valore dei coefficienti per questa categoria dimensionale è già nettamente più contenuto che per le banche di dimensioni minori.

Dal punto di vista della dinamica nell'andamento temporale del processo di integrazione dipendente del Mezzogiorno si evidenziano dei tratti distintivi. Infatti, dal 1988 al 1991 vi è una tendenza generale che accomuna le imprese al Sud e al Nord in un miglioramento dei valori assoluti dei coefficienti patrimoniali. Nel 1992 e subito dopo per alcuni anni, mentre tale tendenza continua per le banche centro-settentrionali, essa si interrompe e si inverte per quelle meridionali (sia di maggiori che di minori dimensioni), con una flessione di oltre un punto percentuale di entrambi i coefficienti. Il che è essenzialmente ascrivibile alle difficoltà dell'economia reale, che si riflettono più pesantemente al Sud in termini di deterioramento della qualità dell'attivo e/o di una particolare difficoltà a sostenere tramite autofinanziamento un adeguato sviluppo dei mezzi propri (Limosani, Verme, 2000; Morelli, Pittaluga, 2001).

Infatti, i fattori distintivi che nei primi anni alimentano endogenamente l'emarginazione delle aziende di credito del Sud, esplodono e si moltiplicano per effetto di almeno due *shock* che hanno

operato del tutto asimmetricamente sulle due aree del Paese. La secca svalutazione del 1992, che fa seguito all'uscita dallo SME, mentre fornisce il carburante al Centro-Nord per una ripresa trainata dalle esportazioni arreca ben pochi vantaggi al Sud, scarsamente esportatore, che subisce invece in pieno la politica deflativa che accompagna l'inizio del risanamento delle finanze pubbliche. Contemporaneamente, il 1992 segna la repentina, drastica fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; il che – in un quadro di politica economica fortemente restrittivo – mette sotto tensione le imprese locali e provoca una recessione senza precedenti.

Le vicende del sistema creditizio rappresentano in quegli anni un aspetto specifico dell'emergenza sociale.

Se infatti il dilagare della disoccupazione di massa è un fenomeno concreto e palpabile che suscita giustificati allarmi, altrettanto drammatico – ma del tutto ignorato se non per lamentarne le inefficienze – è il segnale che viene dal progressivo montare delle difficoltà delle aziende di credito. Le pesantissime perdite fatte registrare nella prima metà degli anni '90 dal Banco di Napoli e dal Banco di Sicilia sono l'espressione più evidente, ma per nulla isolata, di questa crescente difficoltà. La quota dei crediti in sofferenza (l'anticamera dell'iscrizione a bilancio di crediti inesigibili come perdite) raggiunge nelle regioni meridionali punte del 20% contro medie (già di per sé abnormi) del 6-7% nel resto d'Italia.

Certo, nelle aziende di credito meridionali si ritrovano in misura più intensa tutte le inefficienze del sistema, ma questo non spiega che in minima parte la caduta verticale delle loro *performances*. Le banche meridionali sono coinvolte nel repentino e progressivo sfaldarsi del modello di economia assistita che – perseguendo l'illusione e la retorica dello sviluppo autopropulsivo – ha dominato il Sud dopo la fine delle politiche di industrializzazione del periodo 1960-1973. Loro vera responsabilità, in questo caso, è di essersi imbarcate senza riserve a sostegno di questa forma di economia alimentata certo dalla politica ma anche legittimata da una rigogliosa messe di analisi del tutto incongrue.

E anche questa pur deprecabile strategia non spiega i repentini disastri contabili; ben più rilevante è in questa circostanza il danno ascrivibile all'inerzia e incredibile negligenza dell'Esecutivo che, mentre procede nel 1992 alla liquidazione dell'intervento straordinario, non predispone alcuna strategia di transizione verso un nuovo sistema di politica regionale. Occorrerà di fatto attendere il 1998 affinché si delinei con la cosiddetta Nuova Programma-

zione un qualche disegno complessivo. Incapacità particolarmente dirompente se si pensa che si è staccata la spina dell'intervento straordinario in un sistema produttivo nel bel mezzo della peggior crisi degli ultimi trenta anni.

L'improvvisa paralisi del sistema di incentivi finanziari e di interventi infrastrutturali ha invalidato anche i più prudenti e razionali calcoli di convenienza degli imprenditori. Nel 1993 erano circa 12.500 le domande di agevolazioni per opere già finite, per circa 11.000 miliardi di agevolazioni, accordate sulla carta e mai erogate almeno fino al 1998; si contano inoltre altri 5.000 progetti – per un contributo finanziario di circa 9.000 miliardi – avviati. Per tutti questi, come d'uso, in attesa delle erogazioni si era attivato un finanziamento ordinario che vedeva naturalmente particolarmente esposti soprattutto i grandi banche meridionali. Dal 1993 questo corto circuito, su cui nessun grande elettricista ha osato mettere le mani, oltre ad interrompere il sostegno alle imprese ha determinato come automatico contraccolpo un progressivo appesantimento delle aziende di credito, che vedono anche per questa via lievitare in modo patologico le sofferenze, e la prospettiva, sempre più frequentemente realizzatasi nel terribile biennio 1994-1995, di dover passare le partite incagliate a crediti inesigibili per l'insolvenza delle imprese.

Come si sa, nel mercato creditizio l'effetto domino può essere devastante; basta quindi che il già precario equilibrio cominci a vacillare in un punto per determinare una valanga che è ben difficile arginare.

Le prospettive della progressiva disarticolazione del sistema creditizio sono particolarmente pesanti per le sorti dello sviluppo locale.

Sul piano immediatamente gestionale, questa dimensione di perdite per banche già endemicamente sottocapitalizzate, in presenza del regime di vigilanza basato sui coefficienti patrimoniali minimi, significa la paralisi operativa. Ne segue un ulteriore peggioramento di tutti gli usuali indicatori di *performance*. Di conseguenza, la sopravvivenza aziendale attraverso lo sviluppo diviene un miraggio ben presto sostituito dall'urgenza di piani di salvataggio che equivalgono alla liquidazione del sistema.

Si sostiene che questo in fondo non conta ed anzi può considerarsi un fatto positivo, che con lacrime e sangue riporta il mercato creditizio meridionale ad una normalità ed efficienza simile in tutto a quella che governa la relazione banche-imprese nel Centro-Nord.

Come noto, l'analisi controfattuale è del tutto impossibile in economia, il che di fatto porta quasi sempre a concludere che ciò che è reale è razionale. Ciononostante, seri motivi di dubbio permangono sull'efficacia e congruenza della terapia propinata al sistema. Se può ritenersi plausibile che gli eventi che hanno determinato l'integrazione dipendente e la dissoluzione delle banche del Sud possano sortire – a livello di sistema complessivo – un effettivo «consolidamento», molto più problematica, anzi del tutto destituita di fondamento, è la conclusione che fa da corollario, secondo la quale «questo» consolidamento ha garantito un grande miglioramento nel servizio che il sistema bancario rende alle imprese ed alla clientela meridionale. Tanto più questo è un problema aperto quanto più la pur esangue Nuova Programmazione, in nome di un drastico decentramento delle politiche territoriali, assegna maggior responsabilità alle istituzioni finanziarie, predicando una loro autentica vocazione al territorio quale ingrediente strategico dello sviluppo.

4. *Consolidamento e integrazione dipendente. Opinioni e fatti*

Nel dibattito che si è venuto progressivamente sviluppando ha preso posizione anche la Banca Centrale, secondo la quale, con il consolidamento, la situazione del credito nel Mezzogiorno è nettamente migliorata sia per qualità che per quantità di mezzi a disposizione dell'economia e delle imprese della ripartizione.

Per mettere a fuoco alcuni aspetti rilevanti per valutare il complesso problema del rapporto banche-imprese, procediamo, come si usa di norma, a considerare alcuni indicatori; ci limitiamo qui ai classici rapporti impieghi/depositi, impieghi/prodotto lordo e a commentare le più rilevanti argomentazioni e controdeduzioni sull'andamento evidenziato da questi indicatori sull'evoluzione del credito nel meridione (Panetta, 2003; Giannola, 2003; Bongini e Ferri, 2005; Mattesini e Messori, 2004; Colombo e Turati, 2005).

Per questi aspetti, la dinamica che accompagna la intensissima fase di ristrutturazione e liquidazione del sistema bancario meridionale non sembra certo particolarmente positiva.

L'evoluzione nel corso degli anni '90 e fino ad oggi del rapporto impieghi-depositi mostra un netto peggioramento del Mezzogiorno (per il dettaglio dei dati si rinvia a Giannola, 2003)².

² Si tenga conto che dal 1995 cade la distinzione tra aziende di credito a breve e a

Infatti, l'analisi del tradizionale rapporto impieghi-depositi evidenzia che il divario rispetto al Centro-Nord, di 16 punti nel 1990 e di 22 punti nel 1994, cresce a 31 punti nel 1995, poi a 50 punti nel 1998, a oltre 56 punti nel 2000, per attestarsi a 65 punti nel 2002.

Questo peggioramento è per lo meno sintomatico di una problematica divaricazione nell'accesso alle risorse a disposizione delle imprese meridionali. Esso avviene in contemporanea al dispiegarsi degli effetti del passaggio al regime di vigilanza prudenziale e del procedere del «consolidamento».

Banca d'Italia e ABI leggono questa dinamica con un occhio tanto diverso da concludere che le risorse a disposizione del sistema sono in realtà significativamente aumentate. Le argomentazioni sono varie. Alcune – di carattere contabile – intendono direttamente correggere la dinamica e la negativa divaricazione palesate dagli indicatori, altre sono invece più propriamente logico-indiziarie e quindi molto più problematiche quanto a possibili riscontri che le traducano in precisa evidenza.

L'argomentazione contabile più rilevante rinvia sostanzialmente ad una considerazione di buon senso centrata sul ruolo delle sofferenze, la cui consistenza, essendo notoriamente molto più rilevante al Sud, finirebbe per oscurare il «vero» rapporto impieghi-depositi. Sulla base dell'incontrovertibile fatto che le sofferenze sono pur sempre impieghi e quindi risorse rese disponibili al sistema, anche se *non performing*, si è proceduto nuovamente al calcolo del rapporto includendole tra gli impieghi e conseguendo così una attenuazione della sfavorevole dinamica. A dire il vero ciò non sovverte la tendenza al deterioramento del Sud rispetto al Centro-Nord. Se infatti includiamo le sofferenze così da ottenere un rapporto impieghi-depositi che definiremo rapporto lordo, esso passa nel Mezzogiorno da un valore di 115,97% nel 1995 a

medio e lungo termine, le cui attività sono perciò aggregate in un'unica voce. Il rapporto impieghi-depositi inoltre non considera le obbligazioni ma solo la raccolta rappresentata dai depositi. Ciò per una serie di motivi, non ultimo il fatto che il dato sulle obbligazioni bancarie rappresenta per la stessa Banca d'Italia un dato stimato. Inoltre le obbligazioni bancarie sottoscritte sono molto meno domiciliabili da un punto di vista territoriale; infatti la raccolta sotto questa forma potrebbe provenire in misura tutt'altro che trascurabile, e diversamente dai depositi, da qualsiasi localizzazione territoriale.

È infine opportuno ricordare che in aggiunta alle obbligazioni bancarie gli impieghi possono (come in effetti avviene) essere finanziati con il ricorso ai mezzi propri delle banche, cioè l'utilizzo di risorse patrimoniali libere. Anche in questo caso non consideriamo questa fonte, va detto comunque che, da questo punto di vista, la posizione delle aziende di credito meridionali è nettamente sfavorevole quanto a rilievo dei mezzi propri ed in particolare di quella parte (*free capital*) che può essere destinata ad impieghi.

106,43% nel 2002 con un andamento che si conferma in sensibile e tendenziale calo per tutto il periodo; al Centro-Nord, di contro, si registra una progressione positiva, stabile e consistente, che fa lievitare il rapporto lordo dal 136,7% del 1995 al 163,66% del 2002 (in termini relativi, se nel 1995 il rapporto lordo nel Sud era l'85% del Centro-Nord, nel 2002 esso è sceso al 65% – si noti che nel 1990 il valore relativo era dell'83%). Quanto al tradizionale rapporto «netto» (cioè impieghi-depositi senza considerare le sofferenze) il Sud era al 76% nel 1995 (al 79% nel 1990) e scende al 58% nel 2002. Dunque le sofferenze non sembrano di grande ausilio nel fugare le preoccupazioni sollevate dalla deludente dinamica del tradizionale rapporto impieghi-depositi.

Significativo è anche il divario estremamente consistente che emerge guardando al rapporto che gli impieghi hanno rispetto al prodotto interno lordo regionale.

A fronte di un rapporto che nel 1995 è del 77% e del 48%, rispettivamente nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, il Centro-Nord passa nel 1998 al 79,5% contro un 47,8% del Mezzogiorno; nel 2000 (anno che vede una significativa ripresa del livello di attività) il divario si accentua in misura macroscopica (89,3% al Centro-Nord e 46,2% al Sud) e così nel 2001 (rispettivamente 89% e 40%); considerare anche in questo caso il «rapporto lordo», comprensivo cioè delle sofferenze, modifica di poco i valori assoluti e – soprattutto – non incide sulla dinamica fortemente negativa dell'evoluzione del fenomeno al Sud rispetto al Centro-Nord.

Se consideriamo che la quota degli impieghi per unità di prodotto è una sorta di coefficiente tecnico di produzione, se ne deduce che al Sud il sistema produttivo utilizza (ma sarebbe meglio dire, è vincolato ad utilizzare) la risorsa finanziaria in misura assai meno intensa che al Nord; il che, limitando la scala operativa, contribuisce in misura non secondaria a determinare una minor produttività e, quindi, una carente competitività delle imprese meridionali. Né aiuta molto calcolare i rapporti «controllando» per la struttura settoriale delle due circoscrizioni; le diversità storiche che inducono una diversità dei coefficienti possono essere certo di qualche interesse, ma in questo caso quello che preme sapere è in che misura il deteriorarsi di questi indicatori è solo un'apparenza dovuta ad una ricomposizione settoriale o se la diversità si conferma e permane (come sembra evidente) a parità di attività.

È significativo, infine, che la quota degli impieghi meridionali sul totale nazionale diminuisce dal 17,4% del 1990 al 15,4% del 1999, al 14,1% del 2000 ed al 12,5% del 2002.

Le difficoltà sul versante dell'offerta di credito trovano una indiretta conferma dall'asimmetria che emerge quando si passa a guardare il versante della raccolta, cioè i depositi bancari.

L'indice dei depositi come percentuale del prodotto interno lordo è pari nel 1990 al 59,2% nel Centro-Nord ed al 48% nel Mezzogiorno; la successiva evoluzione porta ad un contenimento relativo degli indici che procede di conserva nelle due circoscrizioni. Nel 1998 si è al 49,7% nel Centro-Nord contro il 43,4% nel Mezzogiorno; nel 2000 tali valori sono rispettivamente del 53,4% e del 41,6% e, nel 2001, del 54% e del 43%; di conseguenza la quota meridionale dei depositi sul totale nazionale (mediamente oltre il 20%) è stabilmente e notevolmente più elevata di quella degli impieghi e non sembra particolarmente risentire delle vicende del processo di consolidamento (a riprova del grande interesse delle banche esterne «consolidanti» per la raccolta del risparmio meridionale). Questa asimmetria conferma così sia la notevole parsimonia meridionale, sia il fatto che essa non trova adeguati sbocchi in loco, finendo (in coerenza ad un'ineccepibile logica aziendale) per finanziare aree o forme di attività che dal punto di vista delle aziende di credito (specie di quelle con una consistente rete di sportelli extrameridionale) sono nettamente più remunerative e/o meno rischiose.

Come si diceva, al dato di correzione contabile si aggiungono una serie di considerazioni volte a ridimensionare le negative conclusioni ispirate dal declino degli indici considerati. I due argomenti più rilevanti (Panetta, 2003) richiamano la peculiare natura dipendente, sia a livello microeconomico che macroeconomico, dell'economia meridionale. A livello microeconomico si fa rilevare che il sistematico minor rilievo degli impieghi, sia rispetto ai depositi che al prodotto lordo, è in parte ascrivibile alla presenza di numerosi gruppi «esterni» che perseguono una politica centralizzata dell'approvvigionamento finanziario. Se ne deduce che una parte degli impieghi destinati agli impianti meridionali di tali gruppi viene impropriamente contabilizzato nelle piazze bancarie centro-settentrionali. L'argomento ha una ben nota ed indubbia validità; è invece dubbio che esso possa in qualche modo dar conto della negativa dinamica degli indici per gli anni considerati. E questa valutazione sembra plausibile in base al fatto che proprio negli anni '90 la presenza di più o meno grandi gruppi esterni pubblici o privati tende nel Mezzogiorno a subire una riduzione che, alquanto eufemisticamente, potremmo definire di notevole intensità.

Il secondo argomento rinvia invece alla natura globalmente dipendente del sistema meridionale che – fin dall’inizio delle politiche di sviluppo – si caratterizza come destinatario di un considerevole flusso di trasferimenti netti. L’argomento è noto, i trasferimenti (che alimentano i depositi) sono in parte sostituiti dagli impieghi; vi sarebbe per certi versi quindi una carenza istituzionalmente indotta di domanda di impieghi. Anche a questo riguardo il giusto richiamo al dato di struttura non sembra affatto in grado di dar conto della dinamica dei fenomeni sopra discussi. In particolare le dinamiche relative ai trasferimenti netti degli anni ’90 sono, e significativamente, di scala ben ridotta sia rispetto agli anni delle politiche di sviluppo (1960-1975), sia rispetto alla fase successiva, più propriamente assistenziale, ispirata come noto ad una improvvida interpretazione di sviluppo endogeno ed autopropulsivo fondato sul sostegno dei redditi delle famiglie e delle imprese piuttosto che dell’accumulazione. La ripresa dell’intervento ascrivito alla Nuova Programmazione (peraltro successiva al 1996), messa accanto al drastico declino dell’intervento «ordinario» del settore pubblico, specie in conto capitale, è tutt’altro che un rilancio dei trasferimenti netti verso il Sud. L’usuale *proxy* di tali trasferimenti (le importazioni nette) si attesta infatti nel corso degli anni ’90 su un 17-18%, ben lontano dalle medie del 20-22% che prevalevano fino al 1992; il che rende l’argomento dello spiazzamento degli impieghi a dir poco improbabile e comunque certamente non assimilabile ad una sorta di fenomeno carsico di tale potenza da legittimare una lettura rovesciata di ciò che prosaicamente dicono gli usuali indicatori.

I dati commentati sembrano in definitiva confermare la validità dei dubbi sui presunti benefici effetti per l’economia locale del processo di «consolidamento» e di orientamento al mercato. Al contrario, la dinamica in atto sembra avvalorare l’ipotesi che, dopo aver perso le grandi imprese, con il declino della grande banca, il treno dello sviluppo del Mezzogiorno, posto che non deragli, rischia di perdere un altro importante wagone.

5. *La via americana ad una Vigilanza sociale del mercato. Il Community Reinvestment Act*

Gli eventi del consolidamento confermano che, come prevedibile, con la sua «meccanica» il modello di vigilanza prudenziale poco può fare per ridurre le tradizionali differenze interne al si-

stema. La considerazione di ciò e l'ostinato persistere del nostro dualismo dovrebbe rappresentare un ideale pretesto per stimolare nei nostri regolatori, accanto a tecnica e dottrina, qualche esercizio di fantasia. Di questo non si ha traccia. Un esempio virtuoso, forse non entusiasmante ma certo degno di considerazione, viene nientemeno che dai regolatori del mercato per eccellenza. Negli Stati Uniti, infatti, proprio le vicende del consolidamento hanno dato vita al *Community Reinvestment Act* (CRA), varato nel 1977 nell'intento di incoraggiare le banche e le istituzioni finanziarie ad «... aiutare a soddisfare le esigenze di credito delle comunità locali nelle quali esse operano». Il CRA – sopravvissuto, dopo vita difficile, all'amministrazione Regan – fu rafforzato dall'amministrazione Clinton (1995) ponendo particolare enfasi al sostegno delle piccole imprese locali.

L'idea ispiratrice è che le istituzioni creditizie hanno l'obbligo di soddisfare le preferenze ed i bisogni delle comunità locali «... estendendo il credito a tutte le componenti di dette comunità». Delle comunità fanno parte sia le famiglie che le imprese e da salvaguardare sono in particolare le famiglie a basso reddito (specie per l'accesso al credito immobiliare) e le piccole e medie imprese: a questi soggetti si deve garantire credito senza discriminazioni ottemperando al contempo alle regole di sana e corretta amministrazione degli affari.

Il CRA rappresenta quindi una forma di vigilanza che si applica a qualsiasi tipo di banca che opera in una comunità indipendentemente dalla dimensione, natura giuridica, estrazione locale, nazionale, internazionale. Il primo parametro di valutazione di ottemperanza al principio di non discriminazione è fornito dalla misura del reinvestimento in loco delle risorse raccolte nella comunità.

Sul CRA vigilano ben quattro autorità: il *Board of Governors of the Federal Reserve System*; il *Comptroller of the Currency*; la *Federal Deposit Insurance Corporation*; l'*Office of Thrift Supervision*.

Il *rating* – obbligatorio per ogni Istituto – è affisso in ogni punto operativo dell'Istituzione e certifica la valutazione che le Autorità danno dello stile e della capacità operativa su quel territorio di quella banca.

Il *rating* tiene conto delle intenzioni dichiarate *ex ante* dalla banca e delle realizzazioni *ex post* e, sulla base di questi scostamenti, le Autorità possono comminare sanzioni amministrative o pecuniarie.

Vi è quindi un *rating* «... per ogni banca in ogni luogo», il che rende non facile la gestione e l'efficacia di queste procedure e ne-

cessario procedere ad una standardizzazione ed a una razionale centralizzazione per grandi aree delle valutazioni sui singoli soggetti.

Per una adeguata operatività, il CRA dipende in modo cruciale da dettagliate analisi dei caratteri del territorio (distribuzione delle attività, struttura dei redditi e della ricchezza e loro localizzazione) e necessita di un adeguato impegno e collaborazione delle autorità che danno corpo al *rating*.

I test più utilizzati per definire un *rating* sono un *Lending Test*; un *Investment Test*; un *Service Test*. Essi combinano misure quantitative (ad esempio la percentuale di mutui erogati a famiglie a basso reddito, alle microimprese, ecc.) con valutazioni qualitative elaborate da parte degli esaminatori.

L'Italia, per i persistenti squilibri strutturali che si riflettono pesantemente sulla distribuzione delle attività produttive, sulla distribuzione della ricchezza, ecc., sembrerebbe un terreno particolarmente adatto per «interpretare» le esigenze che il CRA vuole soddisfare e che dovrebbero essere sentite come urgenti proprio in questi anni nei quali la strategia del consolidamento ha privato molte comunità locali delle proprie istituzioni finanziarie e creditizie.

L'esigenza di questa forma di vigilanza dovrebbe imporsi anche per evitare o per dimostrare che in nome delle virtù della concentrazione bancaria non si mandano a picco le virtù ugualmente predicare dalle costose politiche di sviluppo locale.

È facile prevedere che domande simili a quelle alle quali il CRA cerca di rispondere trovino prima o poi forme più o meno istituzionalizzate di risposta.

È quindi sorprendente che proprio in questi anni una simile esigenza non sia mai stata avvertita nemmeno come oggetto di possibile sperimentazione e che la nostra Banca centrale, priva ormai del potere di politica monetaria e depositaria dell'attività di vigilanza, non consideri questo come uno spazio significativo di servizio e di legittimazione.

Riferimenti bibliografici

- ABI (2003), *Banche e Mezzogiorno*, Documenti, febbraio.
Bongini P., Ferri G. (2005), *Il sistema bancario meridionale. Crisi, ristrutturazione, politiche*, Roma-Bari, Laterza.
Colombo L., Turati G. (2005), *La dimensione territoriale nel processo di concentrazione dell'industria bancaria italiana*, in «Studi Economici».

- Fazio A. (2002), *La ristrutturazione del sistema bancario nell'ultimo decennio. Problemi e prospettive*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia alla 6° Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica ed alla VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, ottobre.
- Giannola A. (1990), *Problemi e prospettive per il sistema italiano. Una sintetica valutazione comparata*, in Giannola A. (a cura di), *Le grandi banche in Europa*, Napoli, Guida.
- Giannola A., Lopes A. (1996), *Vigilanza, efficienza, mercato. Sviluppo e squilibri del sistema creditizio italiano*, in «Rivista italiana degli economisti», n. 1, aprile.
- Giannola A. (2002), *Il credito difficile*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo.
- Giannola A. (2003), *Il credito nel Mezzogiorno. Questione risolta?*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3.
- Giordano L., Lopes A. (2005), *Efficienza di costo e profitto nel sistema bancario italiano (1994-2000). Rilevanza degli aspetti istituzionali, geografici e dimensionali nella dinamica evolutiva*, in «Quaderni DSEMS 11-2005», Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche, Università di Foggia.
- Giordano L., Lopes A. (2006), *Preferenza verso il rischio e qualità degli impieghi come determinanti dell'efficienza delle banche in Italia*, in Giannola A. (a cura di), *Riforme istituzionali e mutamento strutturale in un sistema dualistico. Mercati, imprese ed istituzioni*, Roma, Carocci.
- Mattesini F., Messori M. (2004), *L'evoluzione del sistema bancario meridionale: problemi aperti e possibili soluzioni*, Roma, CNEL.
- Panetta F. (2003), *Evoluzione del sistema bancario e finanziamento dell'economia nel Mezzogiorno*, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia, n. 467, marzo.

