

Banca e industria in Italia verso nuovi rapporti

di Concetta Brescia Morra e Fabrizio Mattesini

La separazione fra banca e industria in Italia, realizzata con gli interventi degli anni trenta del secolo scorso, sta per cadere. Si prospettano nuove opportunità per il riassetto del nostro sistema imprenditoriale; devono, peraltro, essere valutati attentamente i possibili rischi. La separazione fra banca e industria è oggi assicurata, "a monte" delle banche, da una norma del t.u. bancario che vieta a imprese non finanziarie di acquisire una partecipazione superiore al 15 per cento del capitale, ovvero il controllo, di una banca e, "a valle", da disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia che pongono limiti alle banche per l'acquisizione di partecipazioni in imprese non finanziarie.

La revisione di questo complesso di disposizioni, già annunciata dal Governatore Mario Draghi in occasione della giornata del risparmio del 2006, è stata sostenuta nelle Considerazioni finali del 2007. Secondo quanto recentemente anticipato dal Sole 24 ore, sarebbe imminente una riunione del CICR che dovrebbe modificare la disciplina delle partecipazioni delle banche attenuando, ovvero cancellando, i limiti alle partecipazioni delle banche rapportati al capitale dell'impresa partecipata. Rimarrebbero i limiti prudenziali per questo tipo di partecipazioni che sono stabiliti con riferimento al patrimonio della banca. Per quanto riguarda la separazione "a monte" delle banche deve essere recepita entro la fine del 2009 la direttiva dell'Unione Europea (dir. 2007/44/CE) contenente le regole procedurali per la valutazione prudenziale di acquisizioni e incrementi di partecipazioni nel settore finanziario. La normativa, nata per impedire discriminazioni nelle operazioni di acquisizione di banche all'interno del mercato unico, prevede un elenco chiuso di criteri che le autorità nazionali possono considerare per valutare l'idoneità dell'acquirente. Questi criteri riguardano la reputazione, l'esperienza professionale e la solidità finanziaria dell'acquirente, nonché la provenienza lecita dei capitali necessari per l'acquisto, ma non la "finanziarietà" dell'acquirente.

I cambiamenti normativi prospettati renderanno il nostro ordinamento più simile a quello dei principali paesi europei, ma bisogna cercare di comprendere le conseguenze, in particolare i possibili rischi, per il nostro sistema finanziario, della fine totale della separatezza tra banca e impresa. L'attenuazione dei limiti all'acquisto di partecipazioni industriali da parte delle banche implica che anche i nostri intermediari potranno adottare il modello di "banca mista", tradizionalmente presente in Germania. Nel passato l'acquisizione di partecipazioni è stata spesso dettata dalla necessità, per le banche, di risolvere a loro favore i problemi finanziari delle imprese di cui eventualmente erano creditrici (Barucci e Mattesini 2008) e dall'esigenza di sostenere i grandi gruppi industriali durante il processo di privatizzazione. Appare difficile, tuttavia, fare previsioni su questo punto.

Più problematico appare il cambiamento delle regole "a monte" delle banche se si considerano i dati riportati nella tabella 1 e 2 allegate che mostrano la recente evoluzione delle partecipazioni di industrie in banche in Italia e un confronto con la situazione in importanti paesi europei. Se guardiamo ai dati riportati da Bianchi e Bianco (2006), in Italia le imprese non finanziarie possedevano nel 2005 il 3.3% del capitale delle banche italiane (in rapporto alla capitalizzazione complessiva di banche e imprese) rispetto allo 0.9% del 1998. Se guardiamo invece alle partecipazioni rilevanti, la percentuale ha toccato, nel 2005 il 6.9%, più che triplicata rispetto al 1998. Il dato più preoccupante, tuttavia, emerge dal confronto internazionale che, sfortunatamente, può essere svolto soltanto per le blue chips. In questo caso, la percentuale delle partecipazioni rilevanti sale nel 2005 al 9.5% (anche in questo caso in forte crescita rispetto al 6.5% del 2003),

enormemente più alta rispetto al 2.2% della Germania, l' 1.5% della Francia e l'1.1% della Spagna. Non è fuori luogo parlare, in questo caso, di una vera e propria anomalia italiana.

La peculiarità dell'attuale struttura proprietaria delle banche italiane è ovviamente spiegabile come frutto del radicale processo di privatizzazione avvenuto durante gli anni novanta e della successiva, turbinosa ondata di fusioni e acquisizioni. Iniziato con la creazione delle fondazioni bancarie istituite appositamente per permettere, in assenza di grandi investitori istituzionali, il trasferimento delle quote di proprietà in mano pubblica a soggetti non direttamente controllati dallo Stato, questo processo ha comportato una riduzione del peso di queste istituzioni e un aumento del peso delle banche europee e delle imprese non finanziarie tra gli azionisti di controllo delle principali banche italiane. La crescita della quota di capitale delle banche italiane in mano a imprese non finanziarie, pertanto, è in gran parte riconducibile alle dismissioni operate dalle fondazioni che, pur avendo svolto durante le privatizzazioni un importante compito di supplenza, si sono poi rivelate inadeguate, per loro natura, ad esercitare un ruolo attivo di azionisti di controllo delle banche italiane. Come sostiene Messori (2007), "mano mano che Mediobanca perdeva la propria centralità come holding di partecipazione domestica e le tradizionali famiglie imprenditoriali entravano in crisi o si rifugiavano in settori protetti del mercato nazionale, il settore bancario italiano si apriva all'Europa e rafforzava, così, la propria credibilità internazionale con positive ricadute in termini di potere interno. Non è quindi sorprendente che, approfittando anche delle parziali dismissioni delle fondazioni e dei riassetti proprietari del nostro settore bancario, molte famiglie imprenditoriali abbiano deciso di investire nel capitale delle banche al fine di realizzare (talvolta anche in modo illecito) enormi plusvalenze di breve termine oppure al fine di garantirsi (con esborsi tutto sommato limitati) uno spazio di potere e le adeguate protezioni finanziarie".

Il problema derivante da un coinvolgimento delle imprese non finanziarie nel capitale delle banche è ovviamente quello di una non corretta valutazione del merito creditizio e del conflitto d'interessi. Un'impresa non finanziaria che acquisisce una quota rilevante del capitale di un gruppo bancario lo fa non soltanto per motivi di semplice investimento, ma per entrare nei "salotti buoni" della finanza e per poter ottenere un accesso privilegiato alle fonti di finanziamento e ai servizi finanziari offerti dalla banca stessa. Ciò può dar luogo ad una distorsione nell'allocazione del credito con conseguenze negative sull'efficienza del sistema. In alcuni paesi in via di sviluppo, in cui le banche sono controllate da persone o società con interessi consistenti in imprese non finanziarie, è molto comune il fenomeno del "related lending" e cioè la pratica di concedere prestiti a imprese partecipate da azionisti rilevanti della banca. Nel caso del Messico, per esempio, La Porta, Lopez-de-Silanes e Zamarripa (2002) hanno trovato che questo fenomeno coinvolge il 20% dei prestiti e che questi prestiti hanno una probabilità d'insolvenza del 33% più alta rispetto agli altri prestiti e tassi di recuperi più bassi del 30%.

Al momento non esiste, in Italia, una valutazione empirica circa l'esistenza o l'eventuale entità delle distorsioni create dalla partecipazione delle imprese nel capitale delle banche. E' indicativo tuttavia che "se sette dei primi nove gruppi bancari per dimensione dell'attivo (più Mediobanca) hanno come azionista significativo almeno un imprenditore non finanziario, almeno sei dei sette gruppi offrono un significativo ammontare di servizi finanziari ad uno o più dei propri azionisti industriali e una parte di essi ha piccole quote azionarie nelle imprese di tali azionisti" (Messori 2007).

E' evidente che, se già nel regime di attuale, la quota del capitale delle banche posseduta da imprese industriali è arrivata ad essere assai più elevata di quella riscontrabile negli altri paesi europei, una totale liberalizzazione come quella prevista dalla direttiva europea rischia di dare nuovo impulso al fenomeno e di accentuare, in misura significativa, il problema del conflitto d'interessi nei rapporti tra banche e imprese. D'altra parte, considerato che il sistema normativo europeo è ormai orientato verso l'abolizione del regime di separatezza (che tuttavia, è interessante notarlo, sopravvive nel mercato americano) il problema del conflitto d'interessi deve essere affrontato imponendo regole molto precise sui possibili rapporti tra banche e azionisti non finanziari.

L'ordinamento bancario prevede già regole prudenziali sulla concentrazione dei rischi, risalenti a una direttiva comunitaria degli anni ottanta sui "grandi fidi", che stabiliscono limiti più stringenti di quelli ordinari per la concessione di affidamenti a soggetti collegati. Considerata la rilevanza del cambiamento si potrebbe immaginare, specie nella fase di prima applicazione della nuova disciplina delle partecipazioni al capitale delle banche, di porre limiti agli affidamenti a soggetti collegati più severi di quelli stabiliti con la direttiva: il limite massimo del 20 per cento rapportato al patrimonio di vigilanza della banca potrebbe essere sensibilmente abbassato. Inoltre, appaiono molto importanti regole organizzative che riguardano le modalità di delibera delle relazioni negoziali con parti correlate e gli specifici controlli interni che le banche devono effettuare su questi rapporti. Su questi ultimi aspetti la Banca d'Italia ha posto in consultazione un documento (agosto 2007) volto a definire nuove regole per favorire l'oggettività e la trasparenza del procedimento di delibera: un punto chiave indicato dagli standard internazionali di vigilanza (Core principle del Comitato di Basilea, ottobre 2006) è quello della verifica che le operazioni debbano essere realizzate "a condizioni di mercato". Le nuove disposizioni devono, inoltre, essere coordinate con quelle riguardanti le "operazioni con parti correlate" poste in consultazione da parte della Consob per le società quotate e con titoli diffusi che sottolineano l'importanza del ruolo degli amministratori indipendenti nella delibera di queste operazioni; la partecipazione al processo deliberativo di amministratori estranei alla situazione di conflitto favorisce l'assunzione di delibere basate su valutazioni "oggettive". Non deve, inoltre, essere trascurato il fatto che l'aumento del peso di imprese industriali negli assetti proprietari delle banche possa accrescere i conflitti di interesse nell'attività di intermediazione mobiliare svolta da queste ultime. Si potrebbe trattare di un banco di prova dell'efficacia delle nuove regole sancite in attuazione della direttiva Mifid. Appare importante un'azione di monitoraggio del rispetto delle nuove regole di comportamento da parte delle autorità di vigilanza per evitare che si possano ripetere casi come quelli accaduti nelle crisi dei gruppi Cirio e Parmalat che hanno minato la fiducia dei risparmiatori nell'integrità del mercato finanziario.

In conclusione, l'attuale ordinamento italiano non presenta più le carenze sul piano delle regole di vigilanza prudenziale, ma anche di diritto societario e di legislazione antitrust, che avevano giustificato negli anni trenta del secolo scorso regole speciali nei rapporti partecipativi fra banche e imprese. Il nostro sistema finanziario presenta, peraltro, ancora oggi importanti elementi di fragilità che raccomandano l'adozione di regole stringenti e l'esercizio di attenti controlli sulle operazioni delle banche con imprese collegate di natura industriale.

Tab. 1 Partecipazioni delle imprese non finanziarie nel capitale delle banche

(% della capitalizzazione totale delle banche e delle imprese private non finanziarie)

Partecipazioni	1998	2001	2003	2005
Totali	0.9	1.2	2.2	3.3
Rilevanti	2.2	2.3	4.6	6.9
Ril. blue chips			6.5	9.5

Fonte: Bianchi M. Bianco M. (2006)

Tab. 2 Partecipazioni rilevanti delle imprese non finanziarie nel capitale delle banche. Blue chips (2005)

(% della capitalizzazione totale delle banche e delle imprese private non finanziarie)

Germania	Francia	Spagna
2.2	1.5	1.1

Fonte: Bianchi M. Bianco M. (2006)

Banca d'Italia (2007) "Relazione annuale".

Bianchi M. e Bianco M. (2006) "Italian corporate governance in the last 15 years: from pyramids to coalitions" ECGI Finance Working Paper 144.

Barucci E. e Mattesini F. (2008) "Bank shareholding and lending: complementarity or substitution? Some evidence from a panel of large Italian firms, in Journal of Banking and Finance, forthcoming.

La Porta L. Lopez-de-Silanes F. e Zamarripa G. (2002) "Related Lending" NBER Working paper 8848.

Messori M. (2007) "Il potere delle banche " Università Bocconi Editore.