

1992: COSA SUCCEDERA' ALLE BANCHE ITALIANE?

"Canova Club" - 28 gennaio 1988

Una direttiva comunitaria è un complesso unitario di disposizioni, in genere in forma articolata, che viene proposto dalla Commissione di Bruxelles al Consiglio dei Ministri della Comunità, organo politico di deliberazione. Una volta approvata dal Consiglio dei Ministri, diventa norma alla quale le legislazioni dei singoli Stati devono adeguarsi.

Questo è l'impegno di fondo che i Paesi hanno assunto con l'adesione alla carta del Mercato Comune, rinnovata nel 1986 con il cosiddetto "Atto Unico".

La "seconda" direttiva relativa al sistema bancario è stata approvata dalla Commissione come proposta al Consiglio dei Ministri. Non è ancora in vigore dunque, lo sarà probabilmente nel 1992 insieme ad altre direttive riguardanti ulteriori aspetti di dettagli sempre riguardanti l'attività bancaria e tuttora allo studio.

Ho citato l'Atto Unico del 1986, a fianco citerei il "Libro bianco" sulla formazione e realizzazione del mercato comune nel 1992. Si tratta di due documenti fondamentali nella storia della CEE, per le novità che hanno introdotto sia nei procedimenti di formazione della volontà comunitaria, quindi nei procedimenti di deliberazione relativi alle direttive, sia per quanto riguarda i meccanismi ai quali si intende affidare la formazione del mercato comune e i principi ai quali, di conseguenza, ci si ispira nel formare e deliberare direttive.

L'Atto unico ha modificato un fatto fondamentale delle norme del trattato di Roma. Il trattato di Roma all'articolo 100 prevedeva la famosa clausola dell'"unanimità". Si diceva cioè: "tutte le norme della comunità relative all'organizzazione dei mercati devono essere approvate all'unanimità".

Ebbene, con l'Atto unico del 1986 si è introdotto il principio della maggioranza qualificata. Si è trasformato l'articolo 100, affermando che per approvare le norme attinenti all'organizzazione dei mercati è sufficiente la maggioranza qualificata, essendo un certo contingente di voti distribuito tra i vari Paesi, per un totale di 76 voti (10 voti ai principali Paesi e 8, 6 e 4 agli altri). L'introduzione del principio della maggioranza qualificata nel formare la volontà comunitaria e quindi la legislazione comunitaria è una vera e propria rivoluzione e ha attinenza profonda con

quanto ci riguarda. Infatti con questo principio, per un Paese che ha una peculiarità, una caratteristica che lo distingue nettamente dal resto dell'Europa, scompare definitivamente la possibilità di "difenderlo" mettendo il veto a norme che solo per esso risultino di danno.

Oggi nessun Paese è più in condizioni di fermare da solo il processo di formazione delle normative comunitarie.

Questa, a mio avviso, è la rivoluzione più importante degli ultimi anni sulla quale debbo dire che in Italia si è molto poco discusso. Invece le implicazioni sono enormi.

La seconda novità viene espressa sia nell'Atto unico dell'86 (atto deliberato dal Consiglio dei Ministri e già recepito da tutti gli Stati europei con voto dei parlamentari) che nel Libro bianco (un documento richiesto dal Consiglio dei Ministri alla Commissione di Bruxelles come programma per accelerare la formazione del mercato comune). La novità riguarda il processo di formazione e di integrazione dei mercati: fino al 1986 la formazione del mercato comune con regole comunitarie avveniva nel seguente modo. In sede comunitaria si definivano le norme riguardanti ogni singolo problema. Una volta adottata ogni singola normativa, i Paesi, recependole nelle singole legislazioni nazionali, davano vita a quadri normativi unitari e coerenti entro i quali potevano svolgere l'attività dei soggetti.

Di fronte alla complessità dei mercati, sia delle merci che finanziari, si è riconosciuto questo metodo come troppo complesso e troppo dispendioso in termini di tempo. Nel caso delle banche, ad esempio, procedere lungo quella linea avrebbe significato redigere una legge bancaria europea in tutti i dettagli. Cioè legiferare compiutamente intorno al sistema bancario.

Di fronte a questo compito quasi impossibile, si è scelta la strada che passa sotto il nome del mutuo riconoscimento. Tale concetto, semplificato in extremis significa: una volta che un'attività è stata approvata o ha ricevuto autorizzazione, o si svolge secondo le norme del Paese di origine del soggetto operante, può essere svolta automaticamente negli altri Paesi. Posta in altri termini, nessun Paese può più opporre ad un soggetto europeo di paese diverso, la differenza delle proprie norme come ostacolo al libero svolgimento della sua attività. Naturalmente per poter affermare questo principio occorre che ci si mettesse d'accordo su un insieme di norme minime alle quali le singole legislazioni dovevano ispirarsi. Tutto ciò per permettere che le singole legislazioni, ancorché diverse, fossero tutte accettate come premessa per consentire il mutuo riconoscimento.

Tanto per fare un esempio molto semplice, prendiamo il caso di un prodotto alimentare. Accettare il principio del mutuo riconoscimento significa presupporre che, ad esempio, in Germania la vigilanza tedesca sulle produzioni alimentari sia più che sufficiente a garantire il prodotto per tutti i consumatori europei. Naturalmente, passando ai prodotti finanziari e bancari soprattutto, il problema della vigilanza si fa molto più complesso e assume connotazioni ed implicazioni ben diverse rispetto ai prodotti alimentari. Per cui occorre, evitando di fare un'unica legge bancaria europea, predisporre un insieme di norme minime alle quali le singole leggi nazionali debbono adeguarsi e prendere atto che l'insieme di queste norme minime doveva pur sempre essere relativamente vasto.

E' comunque una rivoluzione nella storia dei processi di integrazione internazionale che ha seguito varie strade. Il processo di integrazione dei Paesi europei può avvenire pur coesistendo legislazioni diverse su argomenti delicati come il sistema bancario. La competizione può svolgersi nonostante ciascun Paese operi con legislazioni diverse. Si lascia al mercato il compito non solo di generare stimoli all'attività e alla competitività, ma si avvia anche una sorta di competizione tra normative. Per cui si presuppone che una volta adottata la minima normativa i vari Paesi saranno costretti ad adeguare le norme nazionali, mano a mano che le concorrenze e la competizione tra soggetti solleciterà tensioni e costringerà a rivedere le legislazioni in vigore nei singoli Paesi, avviando processi di eventuale uniformità.

Un processo di integrazione straordinariamente nuovo rispetto a quello a cui siamo stati abituati.

Se non si hanno chiare queste premesse, non si ha nemmeno chiaro che cosa significhi la seconda direttiva, la libertà di stabilimento e che cosa succederà nel 1992.

Il 1992 non significa che ci sarà un'unica legge bancaria europea. Ci saranno tante leggi bancarie che regoleranno le attività degli intermediari, e tanti sistemi di vigilanza nazionale sulle banche e sulle istituzioni. Inizierà appunto un processo di libero svolgimento delle attività e inizieranno anche quelle "tensioni" all'interno dei singoli Stati che in qualche misura costringeranno ad ulteriori modifiche le singole normative nazionali.

E' quindi un processo che determina:

- 1) concorrenza ed effetti sulle strutture bancarie;
- 2) concorrenza ed effetti sulle legislazioni nazionali.

Due processi che andranno in parallelo.

La seconda direttiva è importante anche perchè con essa si compiono alcune scelte di fondo relative alla definizione dei soggetti destinatari. Quindi si definisce che cosa è la banca, si chiarisce il contorno dei soggetti a cui si applica questo principio del mutuo riconoscimento, si definiscono i requisiti minimi.

Si è definita la banca come un soggetto che ad un tempo raccoglie denaro sotto forma di depositi o comunque di fondi rimborsabili e che fa credito.

Questo problema dell'attività di credito e/o raccolta di denaro è stato fonte di disputa in sede comunitaria.

I vari Paesi praticamente hanno diverse definizioni di banca. In alcuni Paesi la definizione riguarda soltanto l'attività di raccolta di depositi, in altri di deposito e/o di credito. Cosa non da poco perchè implica la necessità di riconsiderare da parte di molti Paesi il soggetto a cui queste norme si applicano.

La seconda direttiva, una volta definita la banca, definisce una serie di altre attività riconosciute facenti parte dell'attività bancaria. Ove svolte da una banca o da affiliate di una banca hanno anch'esse possibilità di libero stabilimento. Cioè il mutuo riconoscimento vale non soltanto per l'attività bancaria fondamentale, ma anche per queste altre attività. Argomento evidentemente anche questo di grandissima importanza perchè definire quali sono le attività che se svolte da una banca hanno il mutuo riconoscimento e il libero accesso nei vari Paesi definisce un discrimine di estrema importanza.

Sono riconosciute attività bancarie una vasta gamma di attività: attività creditizie e di tutti i tipi compresi il medio termine, il credito fondiario e il credito al consumo. Sono definite facenti parte delle attività bancarie tutte le attività di negoziazione di titoli, sia per conto proprio che per conto terzi. Quindi tutto il merchant banking in tutti i sensi del merchant banking e dell'investment banking. Sono escluse alcune attività parabancarie, in particolare il leasing.

Come detto, questo elenco definisce le attività che "se svolte da una banca" o da un soggetto che, direttamente o indirettamente, è stato autorizzato ad essere banca, hanno anch'esse il "corridoio preferenziale". Questa, in un certo senso, è una disposizione molto favorevole alle banche, perchè queste stesse attività svolte da ^{non bancari} soggetti non hanno diritto al mutuo riconoscimento. Si tratta di un discrimine molto forte imposto da questa direttiva. La stessa attività se svolta da soggetti che non sono banche o non sono controllati al 90% da banche, devono rispettare le leggi del Paese di destinazione, non bastando che rispettino le leggi dei Paesi di origine.

In pratica, stando all'attuale elenco, una società di leasing italiana, se non è posseduta da banche, non ha diritto al mutuo riconoscimento di libero stabilimento in Germania. Cioè, non può operare in Germania secondo la legge italiana, ossia rispettando soltanto la legge italiana. Deve adeguarsi alle norme tedesche e deve essere sottoposta al controllo delle autorità tedesche.

Questione che aprirà discussioni non piccole, ma che significa, di fatto, una scelta per una priorità della banca come soggetto che se svolge queste attività di intermediazione ha dei riconoscimenti speciali in quanto (la banca) è soggetta ad una vigilanza speciale.

Sorge qui un'altra grande componente di queste norme: vige il principio che la vigilanza sui soggetti la svolge l'autorità del paese di origine. Quindi il soggetto italiano che ha base in Italia, opera secondo le leggi italiane e sotto la vigilanza degli organismi italiani.

La normativa definisce alcuni altri parametri: i limiti alle partecipazioni nelle banche e il problema della proprietà bancaria.

Qui la direttiva è molto ampia rispetto a quelle che sono le tradizioni nostre e le tradizioni di alcuni Paesi europei. Praticamente ci si limita a dire che il soggetto che supera il 20% del controllo delle azioni di una banca è tenuto ad informare le autorità, le quali ne verificano l'onorabilità ed eventualmente, se ritengono che non ci siano le giuste condizioni, possono far intervenire meccanismi di sospensione delle espressioni di voto. Si sa che in Italia la soglia alla quale occorre rivelare alle autorità la propria posizione in una banca, se poi è quotata in borsa anche alla Consob, è del 2%, occorrendo segnalare ogni ulteriore 1% di possesso. E' noto peraltro che non esiste in Italia altra norma al riguardo.

Partecipazioni delle banche in società non bancarie. Si sa che nella tradizione italiana ed anglosassone, la banca di credito ordinario non può avere partecipazioni in attività non finanziarie. Invero la legge bancaria demanda alla Banca d'Italia o all'istituto di vigilanza di determinare i limiti entro cui ciò può avvenire. In sostanza però, alle banche italiane di fatto è proibito avere partecipazioni in società non finanziarie e non bancarie. Ebbene qui si adotta come regola minima una più simile a quella tedesca, per la quale non solo è consentito alle banche avere delle partecipazioni non finanziarie, ma averle a livello piuttosto consistente. I limiti sono piuttosto alti.

Si definisce come partecipazione rilevante una partecipazione del 20% e si pongono soltanto due limiti: le partecipazioni che

superano il 20% singolarmente non possono superare il 10% dei fondi propri della banca. L'insieme delle partecipazioni che superano il 20% della partecipata, insieme non possono superare il 50% del patrimonio della banca ma rilevano soltanto le partecipazioni superiori al 20% nella partecipata. Le partecipazioni inferiori al 20% nella partecipata non sono conteggiabili. Non sono conteggiabili tutte le partecipazioni che sono detenute per motivi transitori di salvataggio o di intermediazione.