

## Gli effetti delle fusioni bancarie

1. Il problema dell'ottima dimensione sotto il profilo economico - 2. Efficienza sociale e dimensione dell'azienda bancaria - 3. Fusioni, indici di concentrazione, concorrenza - 4. Controllo delle fusioni da parte dei pubblici poteri e considerazioni conclusive.

### 1. Il problema dell'ottima dimensione sotto il profilo economico.

Tra gli effetti causati da processi di concentrazione aziendale il più immediato è l'aumento delle dimensioni delle aziende incorporanti (1).

Tale logica conseguenza delle fusioni assume rilevanza se si considera che per molti, ancora oggi, sembra naturale ed automatico che gli aumenti nelle dimensioni delle aziende bancarie comportino sicuramente economie dimensionali o miglioramenti nell'andamento reddituale e quindi in quello dei profitti aziendali.

In effetti, per molto tempo si è ritenuto che per la maggior parte delle attività economiche vigesse il principio del reddito crescente e dei costi decrescenti indefinitamente con il progressivo estendersi delle dimensioni. Ma, se è vero che la dimensione delle aziende risulta da quella unione di fattori produttivi che si appalesa la più favorevole per un determinato momento, ambiente, ed attività economica, è altresì vero che una determinata azienda lavora a costi decrescenti se ed in quanto sia in grado di aumentare quel fattore o quei fattori produttivi che siano insufficienti nella loro combinazione con tutti gli altri fattori; lavora invece a costi crescenti se,

---

(1) Anche se non sempre di ammontare equivalente all'importanza delle attività e passività delle aziende oggetto di assorbimento, per la tendenza di molti depositanti e beneficiari di credito, aventi conti nelle due aziende interessate alla fusione, a trasferire presso altre aziende i loro rapporti, o parte di essi, per motivi psicologici, regionalistici, di ripartizione dei rischi o di sicurezza nelle fonti di credito.

Cfr. KLEBANER B. J., *Bank Mergers, business loans and the structure of banking markets*, in « The American Journal of Economics and Sociology », ottobre 1963, pag. 500.

avendo già toccato quel rapporto di favorevole proporzionalità tra i vari fattori, tende a valicarlo.

La dimensione che permette di produrre al minor costo non può, tuttavia, essere giudicata più conveniente di altre senza considerare la complessiva relazione tra costi e ricavi di esercizio, essendo possibile che alla riduzione dei costi dei prodotti si accompagni, non un miglioramento, ma un peggioramento della suddetta relazione. Solo in senso astratto si può dire che la dimensione che permette di produrre al minimo costo è più economica di ogni altra; ciò che importa è, infatti, l'ottenimento ed il mantenimento dell'equilibrio economico in una produzione a minimi costi.

D'altra parte, per impostare il problema della più conveniente dimensione è necessario considerare che l'espansione dell'attività incontra limiti rappresentati dalle caratteristiche di mercato e di ambiente in cui l'azienda opera, dalle tecniche di produzione, dal lavoro umano e meccanico e dalla efficienza organizzativa; tali fattori, è evidente, limitano sempre le dimensioni delle aziende e possono fare risultare conveniente, in determinati tempi e luoghi e per determinate caratteristiche di attività, ora le grandi ora le medie ed ora le piccole dimensioni.

Esistono, quindi, diversi livelli dimensionali ottimi nel punto o nei punti in cui vengono raggiunte le migliori combinazioni dei fattori produttivi in rapporto alle caratteristiche di struttura aziendale e a quelle qualitative del mercato o dei mercati in cui le aziende operano.

È ovvio anche che se le aziende in oggetto non operano in libera economia di mercato, ma per le loro funzioni di pubblico interesse sono soggette a limiti e controlli rigorosi, i concetti esposti vanno temperati nel senso che la più elevata redditività compatibile con il rilevato equilibrio non può e non deve costituire lo scopo principale da perseguire nella ricerca della dimensione ottima. Qualora, infatti, la situazione concorrenziale non sia in grado, per detti limiti, di portare automaticamente le aziende di credito alla massima efficienza compatibile con l'equilibrio economico aziendale, occorre preoccuparsi che la dimensione ottima sia non soltanto quella che consente la massima compressione dei costi, ma anche quella che consente il raggiungimento più agevole ed efficiente dei fini pubblici cui si tende, che, per esemplificare, possono essere la riduzione massima del divario tra saggi attivi e remunerazione del rispar-

mio (2), la maggior estensione dei servizi bancari, il soddisfacimento delle necessità della clientela, e così via.

Tralasciando per il momento gli aspetti relativi alle efficienze sociali dei sistemi bancari e soffermandoci sui soli aspetti tecnico-economici, si può rilevare che la diffusa opinione dell'esistenza di ampie economie dimensionali anche nel campo creditizio è basata, anziché su approfondite e ragionate indagini sui costi, principalmente su speculazioni o generalizzazioni quantitative o, tutt'al più, sull'osservazione delle esperienze avutesi in altri rami di attività.

All'attento studioso non deve sfuggire, invece, che se l'economia realizzabile con il grande impianto è evidente, lo è molto meno quella realizzabile con la grande impresa con più impianti; in conseguenza, aumentare le dimensioni dell'impresa oltre la dimensione di un impianto efficiente può non comportare una riduzione dei costi non soltanto nell'attività bancaria, ma anche nelle attività industriali (3).

È noto che, mentre per queste ultime, gli aumenti dimensionali si manifestano generalmente con la creazione di grandi stabilimenti e con la raccolta in un determinato luogo di tutti gli elementi che concorrono alla produzione, per l'attività bancaria essi si manifestano principalmente, se non proprio esclusivamente, con un'ampia distribuzione geografica dei centri produttivi; mentre nelle imprese industriali i vantaggi della grande dimensione risiedono principalmente nel maggior rendimento di unità aventi maggiori capacità produttive e si conseguono quindi concentrando in un solo luogo lavorazioni che potrebbero essere frazionate in unità minori ubicate in prossimità dei mercati di acquisto e di sbocco, nelle aziende bancarie il raggiungimento di rilevanti dimensioni è, in genere, reso possibile soltanto dal diretto insediamento della banca nelle località ove risiedono i depositanti e la clientela attiva, mediante l'istituzione di un rilevante numero di filiali.

Se da un lato, quindi, è agevole rilevare che le economie dimensionali realizzabili nel campo industriale derivano in genere dall'aumento delle dimensioni degli impianti e non dall'aumento delle

(2) Cfr. DELL'AMORE G., *Le dimensioni delle aziende di credito*, in « Il Risparmio », maggio 1967, pag. 787.

(3) Cfr. BAIN J. S., *Economies of scale, concentration and the conditions of entry in twenty manufacturing industries*, in « The American Economic Review », marzo 1954, p. 16 e s.

dimensioni delle imprese (4), dall'altro occorre ribadire che nel campo bancario l'aumento delle dimensioni, derivando principalmente dall'espansione territoriale, si traduce in un decentramento e dispersione notevole dell'attività in piccole o piccolissime unità « produttive » con la conseguente impossibilità di poter applicare pienamente tutti quei sistemi di organizzazione e razionalizzazione che tipicamente producono rilevanti riduzioni dei costi nel campo industriale.

È vero che le moderne tecniche introdotte nei sistemi di contabilità e di controllo contabile dall'applicazione di sistemi elettronici consentono sensibili economie anche nei sistemi bancari a filiali e che tali economie si possono avere soltanto sfruttando a fondo tali sistemi, i quali mal si adattano alle aziende di limitate dimensioni; ma è anche vero che, ricorrendo all'utilizzazione delle capacità produttive di tali sistemi non completamente utilizzate dalle banche di maggiori dimensioni, le piccole e medie banche possono, attraverso i normali rapporti di corrispondenza, utilmente avvantaggiarsi delle migliori possibilità godute dalle grandi, ed è soprattutto vero che attraverso opportune combinazioni cooperativistiche, oppure attraverso l'utilizzo di centri contabili indipendenti, le piccole banche possono superare tali difficoltà (5).

D'altra parte, le possibilità fornite dalla introduzione dei moderni mezzi predisposti dalla tecnica elettronica non rappresentano la completa soluzione dei problemi economici delle aziende di credito: i problemi di razionalizzazione del lavoro nel campo bancario sono ancora, almeno nel raffronto con il campo industriale, per la maggior parte da affrontare e, quindi, da risolvere (6).

(4) Nel campo commerciale ciò è dimostrato anche dalle rilevanti dimensioni dei singoli supermercati che fanno parte delle grandi catene di magazzini: economie dimensionali derivano particolarmente dall'aumento delle dimensioni dei singoli supermercati. (Vedasi anche NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, *Business concentration and price policy*, Princeton University Press, 1955, p. 213 e s.).

(5) Cfr. FEDERAL RESERVE BULLETIN, *Automation at Commercial Banks*, novembre 1962, pag. 1411.

(6) « As many banks are discovering automated equipment is by no means the complete answer to expense control. There are so many other ways in which by comparison with industrial firms, banks are operating inefficiently. The idle time of bank personnel is relatively high. Work flows are often poorly coordinated. Many methods and procedures are antiquated. In general banking is far behind industry in application of proven managerial techniques and control ». (ADAMS E. S., *Commercial banking in perspective*, in « The Bankers' Magazine », 1953, n. 3, pag. 75).

Ma anche non considerando tale particolare aspetto dell'efficienza aziendale, non risulta ancora dimostrato con precisione quali siano i limiti entro i quali l'aumento delle dimensioni comporti delle economie, anche se non può esservi dubbio che l'aumento dei fondi amministrati possa dar luogo a riduzioni dei costi unitari entro e fino al limite della massima utilizzazione delle preesistenti organizzazioni territoriali e del personale; non può esservi dubbio, cioè, che anche per le banche esista una zona di costi decrescenti, ma occorrerebbe determinare con precisione sino a che punto la curva dei costi sia decrescente ed a che punto e in quali circostanze essa cominci a crescere (7).

Le deficienze delle odierne rilevazioni contabili dei costi non consentono sicure comparazioni interaziendali e, quindi, la precisa determinazione del punto in cui eventuali economie dimensionali vengano sostituite da eventuali diseconomie dimensionali, le quali, almeno in parte, possono eliminare gli acquisibili od acquisiti miglioramenti nei costi; d'altra parte, le ricerche relative alla determinazione della dimensione più efficiente, e cioè del livello di produzione al quale si hanno i costi minimi per unità di produzione, si sono scontrate con uno dei più importanti problemi concettuali e cioè con la definizione e determinazione del « prodotto » dell'attività bancaria.

Il problema riguarda, infatti, la comparazione dei costi relativi a determinati servizi od operazioni bancarie tra aziende le cui dimensioni sono misurate in termini di molteplicità di servizi ed operazioni. Se l'attività di diverse aziende riguardasse soltanto un singolo servizio ben definito ed eguale per tutte, non vi sarebbe alcuna incertezza; ma quando le dimensioni vengono misurate in base ad un insieme di servizi ed operazioni aventi caratteristiche qualitative e quantitative diverse, le difficoltà consistono nella significatività da assegnare a comparazioni tra aziende aventi tra loro strutture diverse di attività o nel distinguere le aziende tra loro simili.

Se tutti gli elementi costitutivi dell'attività delle aziende bancarie fossero tra loro nella stessa proporzione per tutte le classi dimensionali di aziende, ogni singola operazione o servizio potrebbe costituire una valida misura dell'attività aziendale e, quindi, si avrebbe un'attività omogenea; in realtà, invece, la confusione di tali

(7) D'ANGELO P., MAZZANTINI M., *Trattato di tecnica bancaria*, IX ed., Vallardi, Milano, 1966, pag. 35.

elementi nell'attività bancaria assume diverse proporzioni a seconda delle dimensioni, della localizzazione, delle caratteristiche della clientela servita, delle politiche aziendali, e via dicendo (8).

Ne consegue che la scelta di una qualsiasi quantità per rappresentare la produzione di diverse aziende di credito comporta l'introduzione di elementi di distorsione che invalidano fortemente i risultati ottenibili.

D'altra parte, una volta scelto l'elemento o gli elementi giudicati più validi ai fini delle comparazioni dimensionali interaziendali, occorre anche risolvere il problema della scelta della più valida unità di misura della produzione aziendale.

In effetti, poiché la maggior parte delle ricerche sinora effettuate è basata sulla misura della produzione bancaria in termini di valore delle attività espresse in moneta, e poiché è accertato che in generale le grandi banche fanno operazioni di prestito e detengono conti di deposito di ammontare più elevato che non le piccole banche e che il costo per ogni unità di misura monetaria è regolarmente inferiore per i grandi che per i piccoli conti, si ottiene il risultato di sovrastimare le reali efficienze delle grandi banche. Come giudicare i risultati di ricerche che non tengano conto del fatto che presso le grandi banche una larga proporzione delle attività è costituita da prestiti di rilevante ammontare, aventi, quindi, minori costi amministrativi e minori rischi e sui quali si possono, in conseguenza, applicare minori tassi di interesse, e una larga proporzione dei depositi è concentrata in conti di rilevante ammontare che è possibile remunerare con alti tassi di interesse perché comportano limitate spese amministrative?

Le accennate limitazioni ed approssimazioni, che per se stesse sembrano confermare l'esistenza di diversi livelli di dimensioni protempore ottime, rendono particolarmente difficile il tentativo di valutare i concreti effetti delle fusioni sull'efficienza economica delle aziende ad esse interessate.

A parte ogni considerazione sugli effetti di breve periodo, che possono presentare aspetti negativi (9), occorre rilevare tuttavia che

(8) Cfr. MARCHESINI G., *Alcune caratteristiche strutturali delle aziende di credito suddivise per classi dimensionali di aziende*, in « Credito Popolare », Statistica del credito, n. 3-4, 1968, p. 172 e s.

(9) A parte i sovrapprezzi eventualmente pagati per concludere la fusione, il risultato economico della fusione stessa dipende, infatti, anche dall'aumento dei costi necessari per integrare le due aziende. A seguito della fusione è facile che si abbiano aumenti nei costi

la comune opinione che gli aumenti dimensionali portino sicuramente, nel lungo periodo, ad effetti positivi per l'efficienza aziendale sembra contrastata anche dai risultati delle indagini sin qui effettuate negli Stati Uniti con l'ausilio delle più avanzate tecniche statistiche. Secondo queste indagini le economie dimensionali si verificherebbero principalmente, se non esclusivamente, in relazione ad aumenti relativamente limitati delle dimensioni (10); se la produzione è misurata, anziché in termini di valore, in termini di numero di operazioni, i risultati sarebbero ancora meno favorevoli alle grandi dimensioni (11). Inoltre, un confronto tra aziende a sportello unico e filiali di altre aziende aventi le stesse dimensioni avrebbe portato alla conclusione che le prime sono più efficienti e cioè presentano

diretti ed indiretti relativi al personale — che si intende mantenere — della banca assorbita, aumenti nei costi necessari per rendere efficiente l'organizzazione e la funzionalità della nuova combinazione dei fattori produttivi, per modificare i sistemi contabili, per ampliare o razionalizzare i locali degli uffici, per introdurre nuove tecniche, ecc. Tali problemi assumono, ovviamente, rilevante importanza in occasione di fusioni tra banche aventi le stesse dimensioni per le inevitabili duplicazioni in molti aspetti organizzativi e di personale. (Cfr. GAIBBONE L. R., *Handling the personnel problems of corporate merger*, in « Personnel », novembre 1956, p. 268 e s.; HINDLE R., *The operational significance of mergers*, in « The Bankers' Magazine », aprile 1968, pag. 226; NADLER M. N., *The Banking situation in New York State*, studio per la New York State Bankers Association, New York, 1956, pag. 7; THE MONOPOLIES COMMISSION, *Barclays Bank Ltd., Lloyds Bank Ltd., and Martins Bank Ltd., a report on the proposed merger*, 15 luglio 1968, London, H.M.S.O., 1968).

(10) Due studiosi del sistema bancario statunitense hanno rilevato l'esistenza di economie dimensionali fino a dimensioni rappresentate da 5 milioni di \$ di depositi, nessun aumento di economie fino a 50 milioni di \$ ed ulteriori lievissime economie oltre i 50 milioni. (Cfr. ALHADEFF D. A., *Monopoly and competition in Banking*, University of California Press, Berkeley, 1954, pag. 83; AUTORI VARI, *Private financial institutions*, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1963, pag. 37). Due altri autori hanno trovato, invece, l'esistenza di notevoli economie dimensionali fino a 50 milioni di \$ ed ulteriori lievi economie con l'aumento delle dimensioni oltre i 50 milioni. (Cfr. SCHWEIGER I., MOGEE J., *Chicago Banking. The structure of banks and related financial institutions in Chicago and other areas*, in « Journal of Business », luglio 1961, p. 325 e s.; GRAMLEY L. E., *A study of scale economies in banking*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1962, p. 17 e s.). In una recente ricerca relativa alle Casse di Risparmio Italiane si sono, tuttavia, riscontrate costanti riduzioni nei costi in armonia con l'aumento delle dimensioni. (Cfr. RUOZI R., *Le economie di scala nelle aziende di credito italiane*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 28 e s.).

(11) Cfr. BENSTON G. J., *Economies of scale and marginal costs in banking operations*, in Comptroller of the Currency, *Studies in banking competition and the banking structure*, Washington, 1966, pag. 389. Da una recente indagine relativa all'andamento dei costi in relazione all'aumento del 100% nel numero dei conti attivi e passivi si è rilevato, tenuti costanti tutti gli altri elementi che potrebbero influenzare i costi, un incremento di quelli diretti — affitto di macchine, personale, cancelleria, spese postali — pari al 91-92%. (Cfr. BELL F. W., MURPHY N. R., *Economies of scale in Commercial Banking: the measurement and impact*, in Federal Reserve Bank of Boston, « New England Business Review », marzo 1967).

costi inferiori alle seconde; talché la fusione di diverse piccole aziende a sportello unico al fine di formare una unica azienda avente maggiori dimensioni potrebbe comportare un aumento nei costi non interamente compensato dalle economie derivanti dall'aumento delle dimensioni (12).

In definitiva, l'insieme delle considerazioni svolte e l'esame delle ricerche effettuate negli Stati Uniti inducono a ritenere che il problema dell'esistenza di economie dimensionali sia da considerare tutt'altro che risolto, pur se sembra potersi affermare che, con tutta probabilità, più che una dimensione ottima esistano vari livelli di dimensioni ottime a causa principalmente della diversità nei mercati in cui le aziende di diverse dimensioni operano.

Come in ogni altra attività economica in cui esistano fattori di produzione specializzati, tenderanno ad esservi, infatti, a parità di altre condizioni, aziende di dimensioni non uguali: si pensi alle diverse abilità e capacità degli amministratori per i quali le migliori e più efficienti dimensioni aziendali possono essere diverse. L'abilità di una amministrazione può essere l'organizzazione efficiente su grande scala; l'abilità di un'altra può invece essere il mantenimento di buone relazioni personali con la clientela; la dimensione aziendale che potrà consentire alla prima l'utilizzazione più efficiente delle proprie capacità potrà essere più grande della dimensione che può consentire alla seconda l'utilizzazione più efficiente.

(12) « ... branch banking does entail additional costs that are not offset by economies of scale. Analysis of these costs reveals that (1) branch banks with one and two branches do not have costs that are very different from those of unit banks, (2) approximately half of the additional costs are due to occupancy expenses and (3) the marginal cost of additional branches beyond eight probably is very small » (BENSTON G. J., *Branch banking and economies of scale*, in « Journal of Finance », maggio 1965, pag. 330). In sostanza il Benston ha trovato economie dimensionali in tutti i servizi bancari esaminati, ma ha anche rilevato un aumento nei costi con l'aumento nel numero delle filiali, con il risultato che se cinque banche a sportello unico si fondono per formare una nuova azienda con 4 filiali, le spese aumentano (*ibidem*, pag. 326); tali risultati coincidono con le ricerche dell'Horvitz: « This means, surprisingly enough, that four \$15 million unit banks can be operated at a lower cost than a \$60 million branch bank » (AUTORI VARI, *Private Financial...*, cit., pag. 37). Da un'altra recente indagine risulta, tuttavia, che se due banche a sportello unico si fondono ed una di esse diviene filiale dell'altra, la banca incorporante espande la propria raccolta di depositi a vista ottenendo un vantaggio in termini di costi unitari perché a fronte di un aumento del 100% della raccolta si ha un incremento del 91% dei costi diretti; tale vantaggio è in parte annullato dall'aumento dei costi connesso alla trasformazione in filiale, costo calcolato nel 6,1%. In definitiva ad un aumento dei depositi a vista del 100% si avrebbe un incremento nei costi del 97,1%. (Cfr. BELL F. W., MURPHY N. R., *op. cit.*, pag. 2). Vedasi anche D'ANGELO P., MAZZANTINI M., *op. cit.*, pag. 36, nota 37.

L'ipotesi che dal punto di vista economico aziendale non esista un'unica dimensione ottima troverebbe conferma anche nella constatazione che in ogni sistema bancario sussistono aziende di diverse dimensioni capaci di raggiungere gradi di efficienza non molto dissimili e, quindi, in grado di coesistere in un sistema concorrenziale (13).

Di conseguenza, la distribuzione dimensionale esistente, che si trova non soltanto nell'attività bancaria, ma in tutte le altre attività economiche di ogni paese (14), potrebbe rappresentare, qualora non dipenda, almeno in parte, da situazioni monopolistiche o fortemente protette, la migliore utilizzazione delle risorse.

In tal caso, il problema della ricerca della dimensione ottima verrebbe sostituito da quello relativo alla ricerca dell'ottima distribuzione dimensionale delle aziende.

## 2. Efficienza sociale e dimensione dell'azienda bancaria.

È importante considerare anche il concetto di efficienza « sociale », che può prescindere da uno stretto e rigido legame con la efficienza tecnico-economica.

Di certo, la massima compressione dei costi rappresenta un aspetto fondamentale dell'efficienza sociale perché tutte le economie che si riesce a realizzare consentono di ridurre lo scarto tra tassi di raccolta e tassi di impiego, di elevare la remunerazione del risparmio

(13) « The most significant findings of this study, based upon a comparative analysis of small banks' profitability before and after the entry of a large bank into the community, run counter to the "conventional wisdom" that small banks generally cannot compete successfully with larger institutions ». (NEW YORK STATE BANKING DEPARTMENT, *The Future of small banks, an analysis of their ability to compete with large banks*, New York, 1966, pag. 17).

(14) Negli Stati Uniti « ... when we speak of "small business" we are speaking of practically all the businesses in the country. Only 14% of our non farm businesses have sales of over \$100,000 a year. Only 13% have earnings of over \$10,000 a year. Only 16% are even corporations; three fourths are sole proprietorships and the rest are partnerships. Even among corporations all but 16% have annual sales of less than \$500,000 and, compared with the billion dollar corporations on which attention is so often focused, \$500,000 is not very large » (« Federal Reserve Bulletin », aprile 1967, pag. 560). Vedasi anche, FRIEDMAN M., commento all'articolo di SMITH C. A., *Survey of the empirical evidence on economies of scale*, in National Bureau of Economic Research, *Business concentration and price policy*, pag. 233, ed i dati riportati in HOLLANDER E. D., *The future of small business*, F. A. Praeger, Washington, 1967, p. 9 e s. Per l'Italia vedasi PARRILLO F., *Concentration bancaire et décentralisation du crédit en Italie*, in « Credito Popolare », settembre-ottobre 1967, p. 608 e s.

che affluisce al sistema bancario, di diminuire i saggi dei prestiti e di favorire così l'espansione degli investimenti a profitto generale.

Ma oltre a ciò nei sistemi bancari progrediti occorre considerare altri aspetti eminentemente sociali, quali una adeguata distribuzione degli impieghi per zone territoriali, per settori merceologici, per importanza della clientela servita, una adeguata remunerazione del grande come del piccolo risparmio, una adeguata fornitura di servizi in tutti gli strati economico-sociali della popolazione, ecc.

A tali obiettivi, è evidente, non concorre sempre in più ampia misura l'azienda di credito di più vaste dimensioni. Spesso è la piccola o media azienda che compie più adeguatamente talune di dette funzioni; per esempio, ai fini della valorizzazione delle economie locali, non risponde a criteri di efficienza, così intesa, l'addossare alle piccole imprese locali tassi attivi più alti per compensare quelli più contenuti applicati dalle grandi aziende di credito, per considerazioni di rischio o di lavoro apportato, alle imprese di più vaste dimensioni, o per compensare i più alti tassi di interesse applicati ai grossi depositanti.

È superfluo soffermarsi ad analizzare gli elementi che operano a vantaggio e a svantaggio delle piccole banche locali, già ampiamente noti. Basterà ricordare che ad una minore possibilità di ripartizione settoriale e territoriale dei rischi si contrappone la migliore conoscenza dei problemi e della clientela locale e la certezza che i fondi raccolti vengono investiti localmente; che alle più limitate possibilità organizzative si contrappone una maggiore snellezza nelle decisioni; che la ristretta gamma di servizi offerti può dipendere dalla mancanza di domanda dei servizi stessi più che da incapacità aziendale a produrli (15), e via dicendo. D'altra parte, per le aziende di più vaste dimensioni, se la divisione scientifica del lavoro porta ad una più razionale distribuzione di mansioni e ad una più armonica loro coordinazione per il raggiungimento dei fini aziendali e la possibilità di adozione di procedure altamente meccanizzate determina una effettiva riduzione dei costi, si hanno anche spesso, se non inevitabilmente, appesantimenti burocratici con dispersione di efficienza, specie in relazione a più impegnativi controlli interni. È

(15) Cfr. U.S. CONGRESS, HOUSE, COMMITTEE ON BANKING AND CURRENCY, *A study of selected banking services by bank size, structure and location*, 88/2, 1964, pag. V. Tra l'altro, se è vero che la grande banca offre usualmente una più ampia gamma di servizi, non è altrettanto vero che tutti i servizi siano offerti in ogni sua singola filiale.

anche vero che, col crescere delle dimensioni delle aziende bancarie, le maggiori possibilità di compensazione tra prelievi e versamenti possono meglio concorrere a moderare sia gli squilibri quotidiani che quelli stagionali, riducendo le necessità di riserve di numerario, aumentando corrispondentemente la quota di mezzi che può essere impiegata e, in definitiva, creando condizioni favorevoli per ulteriori accrescimenti dimensionali; inoltre può essere più immediata e generalizzata la reazione a provvedimenti di politica monetaria e creditizia da parte di sistemi bancari composti di poche grandi aziende; ma è altresì plausibile ritenere che ulteriori affinamenti dell'azione delle banche centrali, la progressiva integrazione dei mercati del credito e l'estensione del controllo agli intermediari finanziari non bancari possano condurre a risultati parimenti efficaci anche in un sistema caratterizzato da un certo numero di aziende di minori dimensioni.

Altri aspetti connessi con l'efficienza « sociale » delle aziende di credito di diverse dimensioni non hanno invece finora avuto adeguati approfondimenti. Per esempio, è quasi inesplorato il campo delle differenze che possono sussistere nelle politiche poste in atto dalle aziende di diverse dimensioni e gli effetti che ne derivano. Data la tendenza della piccola banca ad operare con la clientela di più limitata importanza esiste, ad esempio, la possibilità che con l'aumento delle dimensioni bancarie tenda a ridursi la disponibilità di credito per la clientela minore (16); ciò sarebbe una conseguenza del fatto che le piccole banche, incapaci di provvedere credito alla grande clientela, debbono necessariamente servire le piccole imprese, mentre le grandi banche possono e, in genere, si rivolgono di preferenza alla clientela di maggiore importanza per ovvie considerazioni di redditività (17).

(16) Cfr. MARCHESINI G., *Gli impieghi bancari per classi dimensionali di aziende di credito e la esistenza di economie dimensionali*, in « Credito Popolare », Statistica del credito, n. 1-2, 1968, pag. 60.

(17) Si è osservato, tuttavia, che in molti casi di fusione le politiche di impiego ed il livello dei tassi attivi delle banche assorbite, e trasformate in filiali, vennero positivamente modificati in accordo con quelli della banca incorporante; dopo le fusioni i tassi di interesse sui depositi a risparmio, i tassi sulle operazioni attive, le condizioni di scadenza e le garanzie richieste risultarono, infatti, migliorate nei riguardi della clientela della banca assorbita, mentre risultò più ampia la gamma dei servizi offerti. Cfr. NEW YORK STATE BANKING DEPARTMENT, *Branch banking, bank mergers and the public interest*, New York, 1964, pp. 31, 177 e s.

In sostanza, la tendenza alla riduzione nel numero delle piccole e medie aziende locali a seguito del compimento di processi di concentrazione fra aziende potrebbe portare ad effetti sia negativi che positivi dal punto di vista « sociale »; in linea di prima approssimazione, per altro, dato l'interesse generale di assicurare la sopravvivenza delle piccole e medie imprese di ogni categoria, sembra essenziale il contributo offerto dalle aziende di credito locali di minori dimensioni (18).

### 3. Fusioni, indici di concentrazione, concorrenza.

Oltre agli effetti sopra esaminati, altri, di natura più complessa possono derivare in via indiretta quando le concentrazioni aziendali portino, come il più delle volte avviene, a un aumento della concentrazione bancaria.

Le fusioni hanno sempre l'effetto diretto di aumentare le dimensioni dell'azienda incorporante; ma non necessariamente l'aumento delle dimensioni provoca a sua volta un aumento nella concentrazione bancaria intesa come accentramento diretto od indiretto delle attività complessive delle aziende operanti in un determinato mercato bancario in una o poche grandi aziende poste in ordine decrescente di importanza (19).

Gli « indici di concentrazione » possono aumentare di molto, di poco o rimanere inalterati: ogni fusione interessante una banca del gruppo delle grandi ed una esclusa da tale gruppo aumenta l'indice di concentrazione; ogni fusione tra banche del gruppo delle grandi comporta un aumento di concentrazione in relazione alle dimensioni della banca più vasta prima esclusa dal gruppo ed ora compresa; ogni fusione, infine, tra banche situate al di fuori del gruppo delle grandi lascia inalterato l'indice di concentrazione (20).

Da ciò risulta evidente che l'incapacità degli indici di concentrazione di tener conto delle diversità nella distribuzione delle aziende per dimensioni non consente di valutare appieno quali siano gli

(18) Cfr. DELL'AMORE G., *Il soggetto economico delle aziende di credito*, in « Il Risparmio », febbraio 1967, pag. 263; PARRILLO F., *Risparmio e credito al servizio delle economie locali*, in « Il Risparmio », dicembre 1965, p. 2.190 e s.

(19) Cfr. MARCHESINI G., *La concentrazione bancaria nell'esperienza del sistema bancario degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 14 e s.

(20) Cfr. ALHADEFF D. A., *Bank mergers: competition versus banking factors*, in « Southern Economic Journal », gennaio 1963, pag. 223.

effetti delle fusioni sul reale grado di concentrazione del mercato del credito (21).

D'altra parte, il grado di concentrazione rappresenta soltanto uno dei tanti aspetti capaci di influenzare il funzionamento di detto mercato, e in conseguenza è oltremodo difficile, al fine di esaminarne le caratteristiche operative, isolare e distinguere gli effetti derivanti dalla concentrazione da quelli derivanti da altri elementi strutturali.

Nel determinare quali relazioni dirette esistano tra concentrazione ed alcune misure dell'operatività del mercato ci si può aspettare, ad esempio, che, in presenza di alti indici di concentrazione, vi siano bassi tassi di interessi passivi ed alti tassi attivi e, quindi, più alti livelli di profitto.

Tale ipotesi, che deriva dalle teorie convenzionali sui prezzi, poggia sulla presunzione che il livello dei profitti delle imprese operanti in situazione di monopolio, o di oligopolio i cui partecipanti raggiungano posizioni di accordo, tenda ad essere il più alto consentito dalla relazione tra le curve della domanda e dei costi di produzione e dalle esistenti possibilità di nascita di nuovi concorrenti; in mercati atomistici, ed anche in situazioni di oligopolio in cui i partecipanti non siano in grado di raggiungere e mantenere efficaci accordi e collusioni, il livello dei profitti dovrebbe, invece, tendere ad essere minore, identiche restando sia le possibilità di nascita di nuovi concorrenti sia le curve della domanda e dei costi.

In pratica, il livello dei profitti può dipendere dalle circostanze istituzionali, di controllo e di ambiente che consentono alle aziende di credito di remunerare in determinate misure, piuttosto che in altre, i fondi attinti dal mercato e di applicare alle operazioni di impiego tassi attivi più o meno alti.

(21) L'esame degli effetti delle fusioni sulla situazione di concentrazione potrebbe essere condotto misurando le differenze tra ciò che sarebbe stata l'evoluzione degli indici di concentrazione in un dato periodo di tempo se in quel periodo non si fosse verificata alcuna fusione e quella rilevabile, nello stesso periodo, in presenza di fusioni.

Un preciso esame al riguardo è limitato dalla impossibilità di determinare con esattezza quale avrebbe potuto essere lo sviluppo delle aziende incorporate e di quelle incorporanti se le fusioni non fossero avvenute; tuttavia, possono essere fatte due ipotesi: a) che le banche incorporate abbiano, alla fine del periodo, la stessa proporzione dei depositi dell'area interessata avuta prima dell'assorbimento, oppure b) che esse abbiano, alla fine del periodo, una proporzione di depositi risultante dalla proiezione dello sviluppo da esse avuto negli anni precedenti l'assorbimento. L'applicazione delle due ipotesi al caso concreto delle fusioni avvenute nello Stato della California nel periodo dal 1947 al 1960 è stata compiuta da ROTWEIN E., *Bank mergers and bank concentration in California in the postwar period*, in U.S. Congress, House, Committee on Banking and Currency, *To amend the bank merger Act of 1960*, 1966, I, pag. 135.

È ovvio che l'esistenza o meno di rapporti concorrenziali locali tra aziende influenza il livello dei prezzi del credito; tuttavia non è bene accertato se le differenze esistenti nel livello dei tassi applicati dalle diverse aziende di credito dipenda da situazioni di concentrazione oppure da differenze regionali nella domanda ed offerta del credito, da differenze nello sviluppo delle attività economiche, nello sviluppo della popolazione attiva e nello stato della concorrenza da parte di istituzioni finanziarie non bancarie, o dalle particolari coordinazioni dei costi di gestione dovuti a diversità nelle classi della clientela servita, o da differenze nelle dimensioni delle aziende di credito.

In ogni caso, l'esistenza di minime differenze nei tassi attivi e passivi (ad esempio dello 0,30%) in relazione e in corrispondenza con l'esistenza di rilevanti differenze nei tassi di concentrazione (ad esempio dal 40% al 100%) suggerisce che, pur se esistono diretti rapporti di causa ed effetto, le conseguenze, anche se statisticamente significative, sono molto limitate ed economicamente insignificanti.

Oltre che per i motivi addotti, le eventuali modificazioni apportate dalle fusioni agli indici di concentrazione hanno un significato generalmente approssimato nell'indicare i reali effetti delle concentrazioni aziendali sull'operatività del mercato, anche perché gli indici sono di solito calcolati in base a confini politico-giurisdizionali, quali lo Stato e le regioni. Ma anche qualora i confini geografici utilizzati nel calcolo coincidano con i confini dei particolari mercati bancari esistenti, nell'esaminare gli effetti delle fusioni è comunque necessario approfondire gli aspetti relativi alla situazione concorrenziale quale può risultare non tanto dal numero di sportelli bancari presenti in una determinata area, e dal grado di concentrazione, quanto dal numero di fonti alternative esistenti in ogni singolo mercato bancario e disponibili per la clientela ad esso appartenente. In tal senso gli effetti delle concentrazioni aziendali possono essere diversi a seconda che derivino da processi esterni di integrazione oppure da processi di diversificazione.

Nel campo bancario si possono avere soltanto processi di integrazione orizzontale e di diversificazione (22): si pensi, nel primo

(22) Potrebbe, tuttavia, essere corretto considerare come un processo di integrazione verticale l'acquisto di partecipazioni da parte di aziende di credito in istituti speciali operanti nel campo del medio e lungo termine, qualora le prime, nella loro attività di trasformazione

caso, all'assorbimento, fusione od acquisto di partecipazioni in una « retail bank » operante esclusivamente nel campo del credito al consumo da parte di un'altra « retail bank » operante nello stesso identico mercato, oppure, nel secondo caso, all'acquisto di una « wholesale bank » da parte di una « retail bank » (23).

In ambedue i casi di integrazione orizzontale e di diversificazione, il risultato può essere un aumento della concentrazione bancaria calcolata tradizionalmente e comportare, ma non sempre, alterazioni nella situazione concorrenziale, a seconda che si accompagni o no a una diminuzione del numero delle fonti alternative indipendenti operanti nei singoli mercati bancari.

In effetti, le integrazioni, riguardando aziende operanti nello stesso mercato, diminuiscono, dal punto di vista concorrenziale, il numero delle fonti alternative disponibili per la clientela, mentre le diversificazioni, riguardando aziende operanti in diversi mercati, non ne diminuiscono il numero.

Si supponga che un'azienda di credito operante prevalentemente od esclusivamente nel campo del credito al consumo assorba e trasformi in filiale un'azienda di credito operante prevalentemente od esclusivamente nel campo del credito agrario; pur avendosi una riduzione nel numero totale delle aziende, esistono sempre, nei due diversi mercati del credito al consumo e del credito agrario le stesse due fonti cui le due distinte clientele possono rivolgersi.

Nel caso delle concentrazioni aziendali si ha una riduzione nel numero delle fonti alternative esistenti sul mercato qualora esse derivino da processi di integrazione oppure da processi di diversificazione

del risparmio a breve in risparmio a medio e lungo termine, impieghino parte dei mezzi raccolti nell'acquisto di obbligazioni emesse dai secondi.

In campo economico i processi di integrazione e di diversificazione consistono nella tendenza alla combinazione dell'attività di più imprese sotto una comune proprietà od un comune interesse di controllo. Si possono, quindi, avere integrazioni orizzontali quando una impresa acquisti o giunga al controllo di una impresa concorrente, e cioè di una impresa che operi nello stesso mercato in quanto vende lo stesso prodotto, alla stessa clientela, nella stessa area geografica e allo stesso prezzo della prima; verticali quando l'impresa acquirente e l'impresa oggetto di acquisto operino in diversi stadi dello stesso processo di produzione. Qualora l'impresa acquirente e l'impresa oggetto di acquisto operino in diversi mercati, cioè producano e vendano diversi prodotti anche se alla stessa clientela e nella stessa area geografica, oppure lo stesso prodotto in diverse aree geografiche ed alla stessa clientela, si può invece parlare di processo di diversificazione delle attività.

(23) Nella terminologia statunitense s'intende per *wholesale bank* una banca che si rivolge soltanto, o di preferenza, a un limitato numero di clienti di notevole importanza economica; la *retail bank*, invece, si rivolge al più ampio numero di clienti anche di modestissima importanza.

attuati in diverse aree geografiche ma con eliminazione fisica dell'azienda assorbita; non c'è riduzione se si tratta di processi di diversificazione attuati nella stessa area geografica o in aree diverse con trasformazione dell'azienda assorbita in filiale.

La diminuzione del numero di fonti alternative non avviene nei processi di diversificazione attuati in aree diverse per la convenienza di trasformare l'azienda assorbita in filiale; infatti, operando le aziende in diverse aree, l'unico mezzo per conservare la clientela della banca assorbita consiste nel trasformare quest'ultima in filiale; qualora ciò non sia possibile, la convenienza all'assorbimento può essere nulla; la convenienza di eliminare l'azienda assorbita senza trasformarla in filiale può aversi soltanto nei casi di integrazione o nei casi di diversificazione attuati tra aziende operanti nella stessa area geografica anche se in campi diversi.

Concludendo, mentre nei processi di integrazione si ha sempre una combinazione tra alterazioni nello stato della concorrenza ed alterazioni nello stato della concentrazione, nei processi di diversificazione non si hanno mai alterazioni dirette nello stato della concentrazione, se calcolata in base all'esistenza di diversi mercati bancari, né si ha alcuna alterazione nella situazione di concorrenza.

Passando ad un'altra esemplificazione, si pensi agli effetti delle fusioni sullo stato della concorrenza in relazione all'esistenza di una varietà di mercati bancari isolabili in base alle diversità delle caratteristiche e dell'importanza contrattuale delle diverse classi di clientela. Così, una fusione tra banche operanti esclusivamente nel mercato della clientela industriale e commerciale di maggiore importanza può non avere effetti negativi gravi sullo stato della concorrenza esistente in tale mercato data la presenza, su scala nazionale, di un largo numero di fonti alternative disponibili per detta categoria di clientela, che è notoriamente dotata di una notevole forza contrattuale nei confronti delle aziende di credito. Invece, le fusioni tra banche operanti nei mercati della media clientela ed ancora più quelle tra banche operanti nei mercati della clientela di modesta importanza, possono avere conseguenze molto gravi sullo stato della concorrenza, dato che tali mercati sono di tipo « locale » e il numero delle fonti alternative vi è generalmente limitato o limitatissimo.

Parimenti, l'assorbimento da parte di una grande banca di una piccola azienda a sportello unico operante in città diversa e la trasformazione di essa in filiale non migliora la situazione del mercato della grande clientela, né, d'altra parte, ha effetti negativi per ciò

che riguarda il numero di fonti alternative per la media e piccola clientela; ancora, la fusione tra due banche operanti nello stesso mercato della piccola clientela, ma in due città diverse, non ha effetti negativi se la banca assorbita viene trasformata in filiale.

Invece, l'assorbimento di una piccola banca locale da parte di una grande banca operante in diversa area geografica e la sua trasformazione in filiale può comportare un miglioramento nella situazione concorrenziale quando localmente la banca assorbita rappresenta una frazione molto limitata dell'attività bancaria locale: in tal caso la posizione dominante della o delle banche locali potrà essere efficacemente ridotta dalla presenza della nuova filiale di una grande banca.

Per il cliente locale di modesta importanza, la fusione tra due banche locali comporta una riduzione nel numero delle fonti alternative sia se la banca assorbita viene trasformata in filiale sia se viene eliminata: in ambedue i casi le fonti alternative indipendenti diminuiscono (24).

*Gli effetti delle concentrazioni aziendali dal punto di vista dei miglioramenti o peggioramenti della situazione concorrenziale possono essere, pertanto, riguardati come positivi o negativi a seconda che aumentino o diminuiscano il numero delle effettive fonti alternative indipendenti;* tuttavia, dato che la maggior parte dei mercati locali della piccola clientela ha carattere monopolistico (25) o, nella migliore delle ipotesi, oligopolistico, la possibilità che la situazione subisca peggioramenti a seguito di fusioni si ha principalmente qualora le banche assorbite non vengano trasformate in filiali, il che si verifica raramente, o nel caso inconsueto in cui la banca incorporante già operi localmente, e quindi, nell'identico mercato, con una filiale, mentre ancora più raramente l'assorbimento e la chiusura della banca locale lascia una località sprovvista di sportelli bancari.

Invece, l'effetto di fusioni interessanti un gruppo di piccole banche locali, mentre può essere negativo per la piccola clientela, può convertire una situazione oligopolistica per la media clientela in una situazione più competitiva se in tal modo aumenta il numero di fonti per la detta clientela; allo stesso modo la fusione tra banche di media dimensione, pur riducendo il numero di fonti alternative

(24) Cfr. ALHADEFF D. A., ALHADEFF C. P., *Recent bank mergers*, in « Quarterly Journal of Economics », novembre 1955, pag. 528.

(25) Quando vi sia una sola fonte alternativa, si tratti di una piccola banca locale oppure di una filiale di una grande azienda.

per la media clientela, può aumentare quello della clientela di grande importanza; al contrario, la fusione tra grandi banche operanti nello stesso mercato ha sempre l'effetto di ridurre il numero delle fonti alternative per la grande clientela, anche se ciò è spesso di relativa importanza.

#### 4. Controllo delle fusioni da parte dei pubblici poteri e considerazioni conclusive.

È ovvio che gli effetti delle fusioni vanno anche esaminati alla luce delle cause che hanno portato alle fusioni stesse. Si prenda l'esempio di una banca in situazione fallimentare: è indubbio che le conseguenze di breve periodo sono meno pericolose con un provvedimento di fusione, mentre nel lungo periodo la riduzione della concorrenza potrebbe portare a una struttura di mercato identica a quella che deriverebbe da un fallimento (26).

Si dovrebbe valutare, pertanto, se il comportamento delle autorità nel favorire in situazioni del genere l'assorbimento di banche pericolanti sia preferibile, dal punto di vista dell'interesse pubblico a preservare la concorrenza, a provvedimenti di salvataggio, intesi, cioè, a conservare in vita un'azienda locale migliorandone la situazione e le pratiche. Qualora ciò non sia possibile, per l'urgenza del provvedimento, si dovrebbe favorire l'assorbimento da parte di altre banche locali più che da banche localizzate in aree lontane, ovviamente tenendo presenti le prospettive positive o negative di modificare la situazione concorrenziale locale.

In tali casi, come in quelli derivanti dalla necessità di porre fine a situazioni di inefficienza aziendale o di risolvere problemi di competenza o di successione nell'amministrazione, le conseguenze negative di lungo periodo potrebbero essere impedito da una politica pubblica di preparazione professionale, o dalla messa in opera di controlli più efficaci, ad esempio mediante delegazione ad organi di categoria dell'autorità necessaria a svolgere tutti quei compiti atti a migliorare la gestione aziendale (27).

(26) Cfr. Cook B. L., *Effects of mergers*, Allen and Unwin, London, 1958, pag. 440.

(27) Si vedano a tal proposito gli ottimi risultati che sotto molti aspetti la *Chambre Syndicale des Banques Populaires* ha conseguito quale organo di centralizzazione, di controllo e di propulsione della categoria delle Banche Popolari Francesi. Si veda anche ALHADEFF D. A., *Bank mergers...*, op. cit., pag. 229.

D'altra parte, gli effetti delle fusioni vanno anche riguardati diversamente a seconda che le fusioni siano state motivate dal desiderio di eliminare dei concorrenti oppure di apportare alla banca incorporante elementi vitali costituiti da una migliore organizzazione e dinamismo delle banche assorbite.

In conclusione, gli effetti delle fusioni possono essere molti e diversi e spesso presentarsi contemporaneamente; non si può però asserire che in ultima analisi essi siano da giudicare positivi sotto il profilo dell'interesse pubblico perché determinati dalle forze di mercato che automaticamente porterebbero a nuovi più efficienti assetti strutturali e funzionali, giacché il mercato del credito non opera in condizioni di libertà ma è soggetto a notevoli controlli e limitazioni che, tra l'altro, a volte comportano la costituzione di privilegi a favore di gruppi di aziende.

È perciò necessario che, nell'interesse pubblico, anche le fusioni tra banche siano assoggettate al controllo dei pubblici poteri, come avviene per altri aspetti dell'attività bancaria. Detto controllo tuttavia non deve limitarsi a considerare soltanto gli aspetti prettamente aziendali, ad accertare cioè se da una fusione possa nascere un'azienda finanziariamente, patrimonialmente e tecnicamente migliore delle due aziende prima separate (28), ma deve spingersi ad una valutazione comparata sia degli effetti concorrenziali sia delle conseguenze per l'efficienza e funzionalità del sistema bancario.

La necessità di valutare attentamente le conseguenze delle fusioni sul *modus operandi* del mercato del credito assume maggiore evidenza se si pensa che le autorità di controllo hanno la diretta responsabilità di far sì che i fabbisogni di servizi bancari siano adeguatamente e convenientemente soddisfatti. Per giungere a questo risultato esse debbono in gran parte affidarsi alle forze di mercato in quanto non possono farsi dirette promotrici della istituzione di nuove facilitazioni bancarie, come, invece, avviene per gli altri servizi pubblici che sono completamente assoggettati al controllo superiore; le loro scelte sono quindi limitate alle proposte di espansione presentate dalle banche per l'autorizzazione.

(28) Poiché le banche in procinto di fondersi sono, in genere, istituzioni già da tempo operanti, le autorità di controllo non hanno, usualmente, alcuna difficoltà nell'esaminare e nel valutare la loro operatività passata e le prospettive future; tuttavia, la valutazione combinata delle circostanze risultanti dall'esame dei numerosi singoli fattori aziendali da prendere in esame, può portare a diversi giudizi sulla necessità o meno della fusione, in quanto in parte dipendenti da valutazioni soggettive.

Ove sia possibile, tuttavia, le autorità bancarie dovrebbero, nello scegliere i mezzi migliori per soddisfare i fabbisogni del pubblico, valutare le alternative possibili in relazione agli effetti sulla solvibilità e sicurezza delle banche esistenti. Se le proposte di fusione derivano dal desiderio o dalla necessità di provvedere nuovi servizi alle comunità, di provvederli ad un minor costo, oppure dal proposito, variamente motivato, di conquistare nuovi mercati, i mezzi alternativi per giungere ai medesimi obiettivi sono rappresentati dall'autorizzazione ad istituire nuove banche o nuove filiali; se le banche esistenti in un dato mercato sono male amministrate, finanziariamente deboli o staticamente gestite, una concorrenza aggiuntiva derivante da nuove banche o da nuove filiali può metterle in pericolo; in tal caso, la fusione o l'assorbimento possono costituire l'unico mezzo efficace per migliorare i servizi locali senza danneggiare l'attività bancaria locale.

La valutazione dei fattori esterni alle aziende partecipanti a processi di concentrazione e, cioè, alla convenienza e alla necessità di servizi della o delle comunità in cui le banche interessate alla fusione operano e degli effetti di eventuali fusioni sulla concorrenza pongono problemi d'una certa complessità.

Una semplice tecnica utilizzabile (29) nell'esame del primo aspetto può consistere nel raffrontare l'elenco dei servizi già offerti dalle due banche con quello dei servizi che la nuova banca intende offrire; tuttavia, anche se spesso la comunità ha bisogno di nuovi servizi, in molti casi l'insieme dei nuovi servizi proposti può includerne alcuni non necessari per la comunità; il problema consiste, quindi, nel giudicare l'intensità e la varietà delle necessità del pubblico in relazione sia alla quantità e qualità dei servizi già forniti, sia a quelle che si intende fornire dopo la fusione (30).

Un altro esame riguarda il contributo dato dalle banche locali allo sviluppo ed alla stabilità dell'economia locale; un'azienda la cui attività consista principalmente in impieghi in altre località o in investimenti in titoli emessi da enti non locali contribuisce molto meno di un'altra azienda le cui attività siano rivolte a soddisfare i

(29) Cfr. U.S. CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON BANKING AND CURRENCY, *Amending the bank merger Act*, 89/1, 1965, pag. 242.

(30) Un sistema potrebbe essere rappresentato da indagini campionarie della opinione del pubblico locale al fine di poterne valutare il grado di soddisfazione od insoddisfazione; ma in tal caso sorge il problema relativo sia alla rappresentatività del campione indagato, sia all'impossibilità per la clientela di sentire la necessità di servizi mai utilizzati o di cui non conosce l'esistenza.

fabbisogni di credito degli imprenditori, degli agricoltori e dei consumatori locali; è chiaro che per ciò che riguarda la convenienza e le necessità locali di servizi bancari, l'assorbimento della prima banca sarebbe molto meno obiettabile, dal punto di vista della clientela locale, dell'assorbimento della seconda.

Più difficile è la valutazione degli effetti che la fusione può avere sullo stato della concorrenza: qui si dovrà procedere ad una analisi del mercato interessato al fine di accertare l'esistenza di fonti alternative, l'estensione del potere di mercato delle aziende ivi operanti e il ruolo svolto in tale mercato dalle aziende interessate alla fusione (31).

Naturalmente il fattore concorrenziale non può essere dissociato da considerazioni relative alla convenienza ed alle necessità locali almeno fino al punto in cui lo scopo principale consista nella fornitura dei servizi bancari desiderati dalla clientela a condizioni ragionevoli; tuttavia, la via migliore per assicurare la soddisfazione dei fabbisogni locali consiste nel mantenere un certo numero di fonti alternative in modo che la risultante concorrenza sia sufficiente ad assicurare alla clientela la possibilità di scegliere tra le aziende quella che sia in grado o disposta a fornire l'insieme dei servizi necessari alle condizioni migliori.

In generale, le fusioni dovrebbero pertanto essere approvate soltanto quando non si accompagnino alla scomparsa di un concorrente che rappresenti una fonte alternativa in ognuno dei mercati interessati, salvo quando in detti mercati il numero delle banche concorrenti sia già sufficientemente ampio.

Possono invece esservi casi in cui la fusione può comportare effetti favorevoli per le necessità locali e negativi per la concorrenza: ad esempio, quando la banca da assorbire abbia mostrato scarso interesse nel servire la comunità, oppure quando in una comunità esistano

(31) Uno dei primi compiti consiste pertanto nell'ottenere un quadro ragionevolmente accurato del mercato locale e dei suoi confini al fine di identificare i mercati che potrebbero risentire della fusione stessa e di scoprire se vi sia sovrapposizione di mercato tra le due aziende.

Negli USA, il mercato bancario è di solito delimitato, dalle autorità di controllo, dall'area geografica in cui la banca raccoglie il 75% dei propri depositi, ma tale definizione è insufficiente sotto due punti di vista: innanzitutto, è basata sulla presunzione che la banca operi in un solo mercato mentre, in realtà, essa offre una varietà di servizi — ognuno dei quali tende ad avere un proprio mercato — i cui confini, oltre a differire da quelli delimitati dalla residenza o domicilio dei depositanti, possono differire ampiamente l'uno dall'altro; in secondo luogo l'esistenza di una varietà di mercati in cui la banca opera comporta che la concorrenza possa, in ognuno di tali mercati, avere diversi gradi di intensità.

due sole banche nessuna delle quali sia in grado di far fronte alle necessità economiche locali di molta clientela per il vincolo nella concessione dei prestiti rappresentato da prefissate percentuali del patrimonio. In siffatti casi, è evidente che un'eventuale fusione, pur eliminando una fonte alternativa e quindi diminuendo od eliminando la concorrenza, che nel primo caso è soltanto potenziale, può comportare un miglioramento dei servizi offerti localmente.

D'altra parte, una serie di fusioni di questo tipo, nessuna delle quali abbia, singolarmente, effetti negativi sulla concorrenza, può condurre la banca assorbente ad assumere, a lungo andare, posizioni di predominio pericolose per la situazione concorrenziale.

In definitiva, le decisioni delle autorità di controllo, pur se basate su un attento esame dei dati disponibili, relativi all'attività presente e prospettica delle banche interessate alla fusione, sono soggette, in misura considerevole, a valutazioni soggettive, derivanti principalmente dalle difficoltà che si incontrano nel definire e delimitare i mercati bancari e nel prevedere gli effetti concreti che su essi potrà avere l'eventuale fusione.

Una coerente politica pubblica dovrebbe, in ogni caso, essere tesa ad assicurare l'esistenza di situazioni concorrenziali e non di « concorrenti » che in effetti tali non sono: la necessità di un miglioramento della concorrenza nel campo bancario dovrebbe, cioè, riguardare sia il caso in cui si tratti di proteggere piccole e medie aziende da posizioni di eccessivo dominio da parte di grandi aziende, sia il caso in cui si tratti di eliminare o ridurre le posizioni di dominio o di inefficienza di piccole o medie aziende in mercati locali.

Il problema non è certo di semplice soluzione; nel primo caso, mentre da una parte si vuole una vigorosa concorrenza tra le aziende più efficienti per conseguire i corrispondenti vantaggi economico-sociali, dall'altra si tenta, quando qualche azienda abbia un successo troppo grande, di limitarne il potere; nel secondo caso la posizione di dominio assunta in taluni mercati da piccole o medie aziende può derivare non da una maggiore efficienza, ma dalla limitatezza del mercato che non consente la presenza e lo sviluppo di aziende concorrenti.

Un miglioramento della concorrenza in quest'ultima situazione, che è caratteristica, anche se non esclusiva, del sistema bancario statunitense per la presenza e lo sviluppo dell'« unit banking » e per la scarsa diffusione degli sportelli, potrebbe derivare da una pro-

grammata politica degli sportelli, su scala territorialmente limitata, in modo da trasmettere alle comunità locali i benefici derivanti dalla concorrenza esistente tra le sedi centrali nei centri più importanti che siano in grado di sostenere l'attività e lo sviluppo di diverse banche concorrenti.

Ciò potrebbe essere possibile sia perché è comune pratica dei sistemi a filiali di applicare gli stessi tassi e commissioni su tutto il territorio servito dai propri sportelli, sia perché le piccole comunità locali in grado di sostenere l'attività di una piccola banca, potrebbero essere in grado di sostenere l'attività di più filiali, casomai con funzioni limitate, tra loro in concorrenza: ovviamente per ottenere una struttura bancaria così articolata, occorre l'adozione di una accorta politica di concessione di sportelli e di autorizzazione sia ad aprire nuove banche sia a consentire fusioni ed assorbimenti.

D'altra parte, una effettiva possibilità di concorrenza tra le aziende non dipende soltanto dall'esistenza dei concorrenti ma molte volte dall'assenza di eccessive disparità dimensionali tra le banche operanti nello stesso mercato, locale, regionale o nazionale; in tali circostanze, le politiche delle autorità pubbliche dovrebbero essere indirizzate, mediante una accorta politica di concessione degli sportelli e di autorizzazione di fusioni, a ridurre le differenze dimensionali esistenti.

GIAMBATTISTA MARCHESINI