

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

SEDUTA CONGIUNTA

CON LA

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

della Camera dei deputati

INDAGINE CONOSCITIVA

SUI PIÙ RECENTI SVILUPPI DEL PROCESSO DI
RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 GIUGNO 1999

Presidenza del Presidente della 6^a Commissione del Senato

ANGIUS

INDICE**Audizione del Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato**

PRESIDENTE:		
– ANGIUS (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>), senatore . . .	Pag. 3, 10, 21	
AGOSTINI Mauro (<i>DSU</i>), deputato	14, 20	
DEBENEDETTI (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>), senatore . .	17	
PASQUINI (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>), senatore	11	
VENTUCCI (<i>Forza Italia</i>), senatore	10	
		TESAURO Pag. 3, 12, 19 e <i>passim</i>

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, sui più recenti sviluppi del processo di ristrutturazione del sistema bancario italiano.

Faccio presente che è pervenuta ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta. La Presidenza del Senato ha già fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Si è convenuto oggi di procedere all'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Tesauro, accompagnato dalla dottoressa Rita Ciccone, capo di gabinetto, e dal dottor Pierluigi Parcu.

Come di consueto, iniziamo la seduta con la relazione del professor Tesauro, che ringrazio per aver accolto il nostro invito a partecipare a questa audizione.

Ricordo ai colleghi che i nostri lavori proseguiranno domani con l'audizione del ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, onorevole Amato, sul medesimo ordine del giorno.

Do, quindi, la parola al professore Tesauro per svolgere la sua relazione.

TESAURO. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, vi ringrazio per l'opportunità che avete dato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di esprimere la propria posizione su un tema così importante.

Nell'ultimo decennio il sistema creditizio italiano ha subito profonde modifiche, sia per quanto riguarda il quadro normativo che rispetto agli assetti concorrenziali nei mercati. L'evoluzione della normativa ha comportato un progressivo ampliamento degli spazi per l'operare del mercato, in un settore che era stato a lungo caratterizzato da modalità di intervento di tipo dirigitico, da barriere amministrative all'entrata e da rigidi vincoli in termini di specializzazione produttiva degli operatori. Gradualmente si è venuto diffondendo il riconoscimento che l'imprescindibile esigenza di tutela del pubblico risparmio e della stabilità del settore finanziario può essere perseguita con strumenti di vigilanza prudenziale che non interferiscono sui meccanismi fondamentali di funzionamento del processo

concorrenziale, quali la possibilità di entrare in un mercato, l'autonoma determinazione dei prezzi, la flessibilità nella scelta della gamma dei servizi offerti.

Il processo di evoluzione normativa, nella successione delle sue tappe fondamentali, mostra chiaramente la tendenza del legislatore verso una sempre più ampia apertura alle regole della concorrenza e del mercato nel settore bancario. L'applicabilità, invero, delle regole di concorrenza anche nel settore bancario avrebbe dovuto essere considerata pacifica fin dal 1957, non essendo previsto nel Trattato CE alcun regime speciale al riguardo. In Italia, tuttavia, è solo con il recepimento della prima direttiva comunitaria di coordinamento, n. 780 del 1977, che nel 1985 è stata definitivamente riconosciuta la natura di impresa dell'attività bancaria. Tale riconoscimento costituiva il necessario presupposto per una decisa spinta, anch'essa promossa a livello comunitario, in direzione dell'ampliamento della gamma di attività esercitabili in campo finanziario nei vari Stati membri e della libertà di prestazione dei servizi bancari all'interno dell'Unione europea.

Con la «legge Amato» del 1990 è stata poi disciplinata la cosiddetta privatizzazione formale del sistema bancario, prevedendo la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni. Si è, in sostanza, aperta la possibilità della partecipazione di nuovi soci al capitale di un ampio numero di banche, che prima del citato intervento legislativo non risultavano, per loro natura, «contendibili».

Sempre nel 1990, con la legge n. 287, il sistema bancario è stato assoggettato pienamente al rispetto delle regole della normativa *antitrust*, analogamente a quanto previsto per tutti gli altri settori dell'economia; ciò che era stato già sancito in modo perentorio nel 1981 dalla Corte di giustizia europea rispetto alla disciplina comunitaria di concorrenza. La sola peculiarità è stata che la competenza ad applicare tale normativa fu rimessa alla Autorità di vigilanza di settore, cioè alla Banca d'Italia.

All'interno di questo processo evolutivo, si colloca la riforma dell'ordinamento creditizio nazionale, contenuta nel Testo unico bancario del 1993, che rappresenta il sistematico riordino della disciplina del credito indotto dal recepimento delle direttive comunitarie, in direzione di forme di intervento pubblico più rispettose della libertà di iniziativa economica, nonché della logica del mercato.

In continuità con l'evoluzione che ha caratterizzato l'ordinamento bancario si pone il Testo unico della finanza del 1998, che ha attribuito autonomo rilievo alla esigenza della contendibilità del controllo proprietario sotto i vincoli della tutela degli azionisti di minoranza e di un livello adeguato di stabilità dei mercati. Questa normativa consente una lettura rinnovata dello stesso Testo unico bancario, che d'altra parte non innovava quanto agli aspetti di diritto societario, nel senso che anche le banche sono oggi assoggettate al principio della contendibilità.

In sintesi, l'attuale quadro delle regole che disciplinano i mercati in cui operano le banche, appare, rispetto a 10 anni fa, sostanzialmente trasformato nella direzione di una effettiva apertura alla concorrenza sia nella

modalità di azione degli operatori sul mercato, sia nella organizzazione degli assetti proprietari.

La modifica degli assetti normativi ha inevitabilmente comportato un mutamento dello scenario in cui gli operatori bancari si sono trovati ad assumere decisioni circa i propri comportamenti sul mercato ed ha indotto significative modifiche della struttura dei mercati. In molti ambiti sono state effettivamente introdotte nei mercati pressioni concorrenziali che hanno comportato una rottura degli equilibri preesistenti. Esempio è il settore della finanza aziendale, che è stato oggetto nel 1997 di un'approfondita indagine conoscitiva, svolta congiuntamente dall'Autorità e dalla Banca d'Italia. Questo settore, a lungo caratterizzato da uno sviluppo molto modesto e dalla posizione di ampia dominanza di Mediobanca, negli ultimi anni ha registrato un sostanziale aumento del numero di concorrenti ed un connesso ampliamento delle possibilità di scelta per i clienti, soprattutto nei mercati dei servizi per l'ammissione in Borsa e per la realizzazione di fusioni e acquisizioni. A questa evoluzione in senso più concorrenziale ha senz'altro contribuito l'entrata sul mercato di numerosi operatori esteri.

Più in generale, negli ultimi anni si è assistito a una progressiva evoluzione del sistema bancario verso nuove e diverse attività, ciò che ha introdotto nuove prospettive per lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nel settore del credito.

Nel complesso, l'evoluzione del quadro regolamentare ed economico ha collocato le banche in una nuova dimensione polifunzionale e, conseguentemente, ha determinato nel tempo un graduale ma costante avvicinamento dell'impresa bancaria all'impresa operante in altri settori economici. Sono state pertanto poste le condizioni per la realizzazione di un contesto competitivo all'interno del quale i comportamenti delle imprese bancarie siano ispirati alle regole di mercato che governano le altre imprese.

In termini di struttura dei mercati, alle evoluzioni sinora menzionate ha corrisposto una forte espansione del numero degli sportelli ed un'accelerazione dei fenomeni di concentrazione tra banche. Sinora, tuttavia, le concentrazioni bancarie in Italia hanno riguardato soprattutto aggregazioni a livello locale, acquisizioni da parte di primari istituti di credito del controllo di banche fortemente radicate in territori in cui i primi non erano presenti in misura significativa e infine, in qualche caso, acquisizioni di banche in difficoltà. Soltanto di recente i fenomeni di concentrazione hanno iniziato a generare aggregazioni tra i più importanti istituti di credito. Modesta è stata finora la capacità di internazionalizzazione, anche attraverso acquisizioni o alleanze, da parte delle grandi banche nazionali.

Nel graduale riconoscimento del ruolo del mercato nel sistema creditizio, si inserisce la questione, estremamente attuale, della contendibilità degli assetti proprietari nel sistema bancario italiano.

Un mercato efficiente dei diritti di proprietà, nel quale i titoli azionari vengono scambiati sulla base di ragioni di convenienza economica, è condizione necessaria per l'uso più efficiente delle risorse. Analogamente a

quanto avviene nei mercati degli altri beni e servizi, ove le condizioni delle transazioni sono determinate dal libero gioco della domanda e dell'offerta consentendo risultati ottimali in termini di migliore allocazione delle risorse, anche il mercato dei diritti di proprietà dovrebbe essere messo in condizioni di operare nel modo più efficiente. Quando i diritti di proprietà non possono essere liberamente trattati, secondo le aspettative di rendimento e di variazione del valore delle imprese che rappresentano, è possibile che imprese inefficienti si privino dei finanziamenti che meriterebbero le imprese connotate da maggiore efficienza o che si dotino di risorse finanziarie eccessive. In questa situazione, il normale meccanismo concorrenziale che dovrebbe condurre al successo delle imprese migliori subisce una distorsione e si crea un'alterazione della concorrenza che si ripercuote sull'intero sistema economico.

Per tali ragioni, come l'Autorità ha avuto più volte occasione di affermare in materia di fondazioni, auspicando un'effettiva cessione da parte di queste ultime del controllo delle banche, il pieno funzionamento dei meccanismi di mercato nell'allocazione dei diritti di proprietà delle imprese bancarie ha particolare rilevanza nell'ottica della promozione della concorrenza.

I recenti tentativi di aggregazione fra importanti gruppi creditizi, che hanno riportato vivacemente all'attenzione la questione della effettiva contendibilità degli assetti proprietari delle banche, mi inducono a focalizzare ancora una volta l'attenzione sul problema, la cui soluzione ritengo particolarmente importante per consentire al nostro paese di beneficiare compiutamente degli effetti di un sistema bancario realmente concorrenziale.

Nel settore bancario la questione della contendibilità assume un rilievo fondamentale: solo un mercato del controllo societario governato da regole di competizione genera quella pressione sul *management* necessaria a indurre nuova efficienza e comportamenti realmente concorrenziali da parte di imprese, quali quelle bancarie, in passato assoggettate a regole e vincoli normativi e amministrativi particolarmente pervasivi. Il tema è particolarmente importante proprio nei settori - e quello bancario indubbiamente è uno di questi - che per ragioni storiche o economiche sono stati caratterizzati da una maggiore debolezza del confronto concorrenziale.

In questa prospettiva, pur consapevoli del ruolo fondamentale che nel nostro ordinamento riveste il valore costituzionale della tutela del risparmio, sancito dall'articolo 47 della Costituzione, occorre considerare che l'attività bancaria, in quanto attività di impresa, trova il suo fondamento anche nell'articolo 41 della Costituzione. A ciò si aggiunga che l'Italia ha liberamente sottoscritto gli impegni comunitari, tra cui quello contenuto nel fondamentale articolo 3 del Trattato che prevede l'instaurazione di un regime «inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno», obiettivo ormai rafforzato dall'articolo 4 (*ex* articolo 3A) in base al quale l'azione degli Stati membri e della Comunità comprende l'adozione di una politica economica «condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza».

Anche l'attività bancaria è dunque da considerare, in via di principio, libera nella determinazione dei fini da raggiungere e dei modi attraverso cui esprimersi, fatti salvi, beninteso, gli opportuni programmi e controlli previsti dalla legge affinché la stessa sia coordinata con e indirizzata ai fini sociali.

Sulla base di queste premesse si comprende come, per una corretta visione del mercato in senso concorrenziale, la contendibilità assuma un rilievo particolare alla luce degli stessi principi costituzionali. Per questo occorre dare il necessario spazio a tutte le forme attraverso le quali può essere realizzata l'acquisizione del controllo societario, naturalmente nel rispetto di quel canone di sana e prudente gestione indicato dal Testo unico bancario.

La cessione di un'impresa, anche contro la volontà del *management* della stessa, è un'opzione di cui dispongono gli azionisti per far fruttare meglio il loro investimento ove questo abbia un rendimento inadeguato. Se il prezzo offerto dall'acquirente è superiore al valore di mercato dell'impresa nello stato in cui essa si trova, ciò significa che l'acquirente si aspetta che l'impresa, diversamente gestita o integrata con le proprie attività, possa creare un valore maggiore. È naturalmente possibile che l'acquirente sopravvaluti le proprie capacità di incrementare il valore dell'impresa acquisita. Del resto, tutte le strategie di crescita, interna e esterna, degli operatori economici comportano un margine di rischio. Non sembra, tuttavia, che una sistematica sopravvalutazione del valore dell'impresa acquisita possa essere postulato come regola generale.

Per altro verso, l'eventuale, e anzi probabile, ostilità del *management* alle acquisizioni non deve essere riguardata in senso esclusivamente negativo, ma anche per le implicazioni positive che può comportare: essa è spesso elemento essenziale per indurre i *manager* a comportamenti più efficienti. È pur vero che in astratto un'eccessiva attenzione dei *manager* ai corsi azionari, al fine di evitare scalate ostili, può condurre al perseguimento di un'efficienza di breve periodo, e solo di breve periodo; tuttavia, uno sfavore generalizzato nei confronti di acquisizioni non concordate rischia di ridurre indebitamente le pressioni concorrenziali sul *management* inefficiente, traducendosi, in ultima istanza, in una seria limitazione dell'efficace funzionamento dei mercati.

Infine, mi sia consentito notare che il recente successo dell'Opa che ha condotto alla modificazione dell'assetto proprietario della maggiore impresa italiana di telecomunicazioni mostra l'interesse del pubblico per questo tipo di operazioni, la capacità del mercato di finanziarle e, non ultimo, la sensibilità dei poteri pubblici al rispetto dei principi della contendibilità del controllo delle imprese, anche in settori strategici per l'economia nazionale.

In sintesi, la ristrutturazione del sistema bancario è stata accompagnata da un'evoluzione normativa che ha gradualmente ampliato il ruolo della concorrenza e del mercato. Le recenti esperienze relative ai processi di aggregazione nel settore ci suggeriscono che esistono ulteriori spazi per una valorizzazione del ruolo del mercato. In questa situazione, in continua

evoluzione, è pertanto necessario che l'intervento pubblico sia indirizzato ad una effettiva promozione e tutela della concorrenza e che eventuali interventi limitativi dei meccanismi di mercato siano ispirati a criteri di effettiva necessità e stretta proporzionalità.

L'esperienza di altri paesi mostra come l'efficace applicazione delle regole di concorrenza al settore bancario sia iniziata con ritardo. Il primo intervento *antitrust* americano è rappresentato dalla sentenza Philadelphia del 1963, molti anni dopo l'entrata in vigore della normativa a tutela della concorrenza. Nel 1981, la sentenza Zuchner della Corte di giustizia dell'Unione europea ha per la prima volta applicato le regole *antitrust* del Trattato di Roma al settore bancario. Questa situazione è dovuta al lento riconoscimento negli ordinamenti della natura di impresa della banca, ma anche alle specificità che connotano il settore.

Una efficace ed equilibrata tutela *antitrust* nel settore creditizio è di assoluta importanza per il benessere collettivo e per l'intera economia nazionale. Naturalmente, come è avvenuto altrove, anche nel nostro paese questa tutela deve operare tenendo ben presente che la concorrenza nei mercati bancari ha una sua specificità, strettamente correlata alla natura ed alle caratteristiche del settore.

Così, nell'analisi *antitrust* dei processi di concentrazione occorre considerare che l'asimmetria informativa in ordine al rischio di credito della clientela che normalmente grava sulle banche assume un grado molto più elevato per le banche nuove entranti che non dispongono di informazioni storiche né attuali sulla clientela. In questa ottica, anche nella valutazione della bontà del principio della contendibilità degli assetti proprietari delle banche, è necessario considerare che spesso l'unica effettiva possibilità di ingresso sul mercato creditizio è data dall'acquisizione di un operatore già presente e, dunque, già in possesso delle informazioni essenziali per l'attività bancaria.

Non sempre nel settore del credito le aggregazioni tra gli operatori di maggior rilievo sono quelle che pongono i problemi più rilevanti per quanto concerne la tutela degli utenti dei servizi bancari. Ciò che conta, a prescindere dalle dimensioni degli operatori coinvolti, sono gli effetti delle concentrazioni sui diversi mercati. Se per alcuni servizi la concorrenza si svolge a livello nazionale o anche internazionale, per altri è ancora rilevante la dimensione subnazionale.

In particolare, per le piccole imprese e i risparmiatori, per i quali l'orizzonte geografico di riferimento è spesso limitato, è importante avere a disposizione significative possibilità di scelta tra operatori concorrenti anche a livello locale. Nel tempo, un ulteriore sviluppo delle forme telefoniche e telematiche di prestazione di servizi bancari alla clientela potrà portare ad una riduzione del rilievo strategico della presenza fisica degli sportelli sul territorio. Allo stato attuale, appare tuttavia necessario continuare a monitorare le condizioni di concorrenza nei diversi contesti locali, al fine di proteggere dalla costituzione di posizioni dominanti quella importante parte della clientela che non dispone di significative alternative

rispetto a quella di rivolgersi alle banche localizzate in un'area relativamente prossima.

Tenendo presenti queste considerazioni circa l'evolversi degli scenari del settore, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nei casi in cui una concentrazione tra banche poteva determinare problemi per la concorrenza, ha sempre espresso chiaramente il proprio parere alla Banca d'Italia, indicando la necessità di autorizzare la concentrazione solo a condizione che le parti adottassero adeguate misure correttive atte a eliminare l'impatto restrittivo della concorrenza. Al riguardo l'Autorità ha sostenuto l'importanza di misure correttive consistenti nella dismissione di sportelli, intesi come rami d'azienda, a favore di operatori in grado di esercitare una effettiva concorrenza sul mercato locale interessato.

Sempre in materia di concentrazioni, è importante ricordare, da un lato, che la presenza delle banche italiane all'estero è finora limitata e dovrebbe svilupparsi; dall'altro, che è altrettanto positivo ed importante che operatori esteri abbiano concrete ed effettive possibilità di ingresso sul mercato italiano. In ambedue i casi, infatti, si tratta di occasioni fondamentali per introdurre innovazioni nel sistema e per consentire al paese di partecipare proficuamente al processo di integrazione europea.

Per quanto concerne l'analisi dei comportamenti degli operatori sul mercato è inevitabile che la valutazione *antitrust* debba considerare la consolidata e stringente regolamentazione che fino a pochi anni fa ha informato gli atteggiamenti commerciali delle banche. Anche per effetto di questa tradizionale significativa presenza dell'intervento pubblico, gli operatori non sono stati incentivati ad assumere scelte autonome ed hanno tendenzialmente adottato politiche cooperative.

Nel contesto attuale forte è la preoccupazione che persistano situazioni in cui la concorrenza è ristretta o falsata da comportamenti collusivi e in questo senso ritengo di particolare interesse le istruttorie recentemente avviate dalla Banca d'Italia nei confronti dell'ABI e di un gruppo di importanti banche. Si tratterebbe evidentemente di fenomeni determinati dalla resistenza del settore al recepimento delle nuove regole e comunque destinati a scomparire a seguito di una efficace azione di controllo.

Pur con la dovuta gradualità, è necessario che il controllo *antitrust*, seguendo l'evoluzione in atto, operi nel settore bancario come negli altri settori, garantendo il corretto funzionamento della concorrenza.

Come noto, l'articolo 20 della legge n. 287 del 1990 ha attribuito alla Banca d'Italia la competenza ad applicare le norme *antitrust* nei confronti delle banche. Un'analogia scelta era stata fatta, sempre nell'articolo 20, per la radiodiffusione e l'editoria, settori nei quali la competenza ad applicare la legge era stata affidata al Garante. L'eccezione alla generale competenza dell'Autorità garante ad applicare la legge n. 287 riguardava quindi due settori in cui esistevano, accanto all'esigenza di tutela della concorrenza, valori particolari, costituzionalmente protetti, consistenti in un caso nella tutela del risparmio e nell'altro in quella del pluralismo dell'informazione.

La scelta compiuta nell'articolo 20 è già stata parzialmente rivista dal legislatore in direzione di un modello di ripartizione delle competenze basato su criteri funzionali invece che settoriali. Con l'adozione della legge n. 249 del 1997, che ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, infatti, la competenza ad applicare la legge n. 287 nel settore delle comunicazioni (compresa la radiodiffusione e l'editoria), è stata infatti attribuita, come negli altri settori dell'economia, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Conformemente a quanto previsto per le decisioni *antitrust* nel settore assicurativo, anche nel settore delle comunicazioni è stato previsto il parere preventivo dell'Autorità di regolamentazione settoriale.

Soltanto nel settore bancario rimane l'eccezione rispetto alla generale competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad applicare la normativa *antitrust*. Questa scelta costituisce un'anomalia del nostro paese rispetto al panorama europeo. Anche i paesi quali Francia e Germania, che avevano originariamente effettuato una scelta analoga, hanno ritenuto negli anni di passare ad un modello funzionale di ripartizione delle competenze in cui il compito di applicare le norme *antitrust* nei confronti delle banche è attribuito alle autorità generali di concorrenza.

A voler prescindere dai vantaggi che deriverebbero dalla scelta di un'unica autorità decidente, in ordine al superamento delle attuali difficoltà di tracciare i confini, e dunque le competenze, in mercati, quali quelli del credito, in continua evoluzione, è innegabile che una tale scelta consentirebbe una maggiore coerenza e uniformità nei criteri e nelle modalità, anche procedurali, di applicazione della legge a sicuro vantaggio della certezza del diritto.

Attualmente, nel caso dell'attività tradizionale delle banche c'è un provvedimento della Banca d'Italia su parere dell'Autorità garante, mentre nel settore dei mercati dei servizi finanziari – quindi in settori non tradizionali della banca – esistono due provvedimenti, uno della Banca d'Italia e uno dell'Autorità garante.

Questa Autorità non intende peraltro – e lo ribadisce – rivendicare alcuna estensione delle proprie competenze; essa si limita a segnalare al legislatore, cui compete valutare l'efficacia degli assetti istituzionali ed eventualmente decidere le modifiche necessarie, il persistere di un'importante differenza tra il nostro ordinamento e quello degli altri *partner* dell'Unione europea.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro per la sua ricca esposizione. Se lei è d'accordo, inviterei i colleghi a porre le domande, accorpandole per gruppi, poi lei risponderà ad ogni singolo gruppo di domande.

VENTUCCI. Ringrazio il professor Tesauro per la sua chiara relazione, che conclude con un appello per il quale l'Autorità garante non intende rivendicare alcuna estensione delle proprie competenze; essa si limita a segnalare al Parlamento i ritardi di quelle che possono essere le azioni che debbono essere generate da un dettato legislativo da parte del-

l'*Antitrust*. Questa osservazione credo che si inquadri un po' in tutto il ritardo di questa nostra Prima Repubblica. Noi veniamo secondi, terzi, quarti a un po' tutto il sistema; siamo ancora una società contadina, tutto il processo industriale lo recepiamo con lentezza.

Ci ricordava il Governatore della Banca d'Italia che l'attività imprenditoriale del sistema bancario è solo del 1985; e solo nel 1989 la Corte di cassazione a sezioni riunite sanciva questo principio dell'attività imprenditoriale. Mentre, come lei giustamente ha ricordato, già nel 1963 gli americani entravano nel concetto dell'*antitrust* bancario e successivamente, nel 1981, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea. Questo ritardo, che io ritengo fisiologico, è quindi abbastanza giustificabile con l'assetto attuale.

Voglio chiederle, professore, se al di là della segnalazione al Parlamento lei possieda strumenti che possano in qualche modo inerire anche un'attività dell'*Antitrust* nei confronti del sistema finanziario nazionale; quel sistema che, come lei ha accennato, è stato intaccato (almeno in certi principi) da quello che è avvenuto con la Telecom, piaccia o no a qualcuno che per quasi un secolo ha gestito il capitalismo di questo nostro paese.

PASQUINI. Vorrei sapere se questa anomalia tutta italiana, che deriva dal fatto che l'esercizio dell'attività *antitrust* viene svolto dalla Banca d'Italia, cioè dall'organismo che ha compiti di vigilanza storicamente può essere derivata (come in effetti penso e credo) dal pericolo, valutato più o meno giustamente a suo tempo, di esporre repentinamente alla concorrenza un settore che ad essa non era abituato: le banche erano più istituzioni che imprese, il mercato e la concorrenza non esistevano e quindi forse si è valutato che esporre questo sistema all'attività dell'*Antitrust* sarebbe stato troppo traumatico. Mi sembra che dalle parole del Presidente dell'*Antitrust* emerga il giudizio che in altri paesi questa anomalia non esiste o, se esisteva, è stata corretta. Chiederei al Presidente dell'*Antitrust* se, a suo avviso, in Italia i tempi siano maturi per poter procedere ad allineare l'ordinamento italiano a quello degli altri paesi, assegnando cioè le attività di *antitrust* all'organismo a ciò istituzionalmente delegato, anche partendo dal presupposto che l'attività di vigilanza e quella *antitrust* probabilmente sono fra di loro incompatibili.

C'è un'ulteriore questione che attiene (ed è oggetto della polemica di queste settimane, di questi mesi) alla contrapposizione fra valori di stabilità che dovrebbero essere tutelati (e la Banca d'Italia sostiene che la stabilità le interessa, perché deve tutelare il risparmio degli azionisti) e il valore del mercato: cioè su cosa debba prevalere tra stabilità e mercato.

Mi chiedo (al riguardo vorrei conoscere il parere del professor Tesauro) se, più che verso una primazia della stabilità sul mercato o del mercato sulla stabilità, non occorra andare verso forme di coordinamento (in questo caso CONSOB e Banca d'Italia) che non esistono o che sono state insufficienti sino ad oggi; e se invece non sia opportuno cogliere l'occasione per far affrontare in modo molto più organico e strutturale il colle-

gamento tra l'attività dell'organismo di vigilanza sul mercato (in questo caso intendo la CONSOB) e l'attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia. Vorrei sapere in questo senso se il professor Tesauro non ritenga che occorra mettere mano al Testo unico bancario non con delle operazioni di manutenzione (come quelle che le due Commissioni finanze stanno facendo in questi giorni), ma con un intervento di carattere strutturale.

Quindi, per quanto riguarda il sistema bancario, vorrei sapere se legare e collegare in modo organico e strutturale la verifica e la tutela della stabilità con i meccanismi di funzionamento del mercato (la trasparenza, la correttezza delle informazioni) con un nuovo organismo che abbia una funzione strutturale, o utilizzare in modo diverso le organizzazioni e gli enti già esistenti non possa essere in contraddizione con la necessità di riportare all'Autorità *antitrust* quei compiti e quelle funzioni che sono di istituto e che sono stati qui espone nella relazione del professor Tesauro.

TESAURO. Innanzitutto vi ringrazio molto per queste prime domande, che toccano dei punti fondamentali.

Devo fare una premessa: la legge istitutiva dell'*Antitrust* è del 1990, questo lo sappiamo tutti. Evidentemente dieci anni, in un settore come quello bancario, forse hanno un valore molto consistente: c'è stata una grande evoluzione del settore, forse più rapida che in altri settori. Tutto sommato, l'affermazione che la banca è qualcosa di diverso dall'impresa, addirittura non un'impresa, è frutto di una convinzione radicata in molti settori, sia economici che giuridici.

Ricordo che quando davanti alla Corte di giustizia emerse il caso Zuchner vi fu una grande discussione tra i rappresentanti degli Stati membri chiamati ad esprimere la loro posizione. La maggioranza era nel senso di non riconoscere alla banca il carattere di impresa; la banca era speciale. Si aprì allora una prospettiva abbastanza diversa, sia da parte della Commissione che da parte della Corte di giustizia. Le due istituzioni, nonostante la contiguità dei servizi bancari rispetto alle responsabilità monetarie, che – badate – erano state conservate dal Trattato fortemente nelle mani degli Stati membri, e nonostante il fatto che il Trattato, in materia di circolazione dei servizi bancari, mettesse un freno formale, espresso, sostenendo la necessità di arrivare gradualmente alla libera circolazione dei servizi bancari in concomitanza con l'assunzione di maggiori responsabilità monetarie da parte delle istituzioni della Comunità, affermarono che, dal punto di vista dell'applicazione delle regole di concorrenza, le banche erano da considerare imprese come tutte le altre; e la Corte di giustizia lo ha ripetuto a più riprese e in varie occasioni, ultima una sentenza sul sistema creditizio greco del gennaio 1999.

Quindi, con tutte le cautele e con tutti i riconoscimenti della specificità del settore bancario, sul piano dell'applicazione delle regole del Trattato sulla concorrenza non è mai stato fatto alcuno sconto alle banche. In Italia tale riconoscimento ufficiale è avvenuto di conseguenza, su recepimento di una direttiva e poi con la sentenza della Cassazione, e la Banca

d'Italia lo ha più volte ribadito. Da questo punto di vista la Banca d'Italia è stata fra i migliori paladini del carattere imprenditoriale della banca. Tutto sommato, possiamo quindi comprendere il ritardo che c'è stato in questo settore rispetto ad altri; un ritardo dovuto, secondo me, al carattere peculiare del settore bancario. Tuttavia non è questo il problema, bensì quello di valutare se l'evoluzione normativa, e anche culturale, degli ultimi dieci anni, che certamente induce a riflettere, è stata tale da provocare un diverso orientamento del legislatore.

La seconda domanda rivolta dal senatore Pasquini mi chiedeva, cosa può fare l'*Antitrust*. Per la verità con la Banca d'Italia abbiamo un rapporto di grandissima collaborazione, molto proficua e utile. Avendo delle competenze contigue, abbiamo dato vita anche ad un protocollo d'intesa – se così lo possiamo definire – nel quale abbiamo analizzato e a volte risolto alcuni problemi «di confine», in modo da creare un rapporto di buon vicinato.

Per quanto riguarda il settore bancario tradizionale, raccolta e impiego, la legge è molto chiara: l'articolo 20 della legge n. 287 assegna la competenza *antitrust* alla Banca d'Italia.

Per quanto riguarda i servizi finanziari, che non risalgono a molto tempo fa dal momento che quest'attività non propriamente bancaria degli istituti di credito si è sviluppata negli ultimi dieci anni, la prassi è nel senso di adottare due provvedimenti distinti, che fino ad oggi sono stati in sintonia. Mentre nel settore bancario tradizionale la Banca d'Italia adotta il provvedimento a seguito di nostro parere, per quanto riguarda i servizi finanziari non strettamente bancari il provvedimento lo adottano le due istituzioni.

L'altra domanda riguardava l'anomalia, tutta italiana, che deriva dai compiti di vigilanza della Banca d'Italia e quindi dal rischio, secondo alcuni, che ci possa essere una contraddizione tra il perseguimento del valore della concorrenza ed il perseguimento di altri valori, pur presenti nel settore bancario e molto consistenti. Certamente la specificità del settore va considerata nella giusta maniera e pertanto nessuno chiede un cambiamento repentino della situazione. D'altra parte, che la banca sia un'impresa lo sappiamo da almeno vent'anni, se non dal 1957 allorquando non introducemmo nel Trattato di Roma alcuna eccezione all'applicazione delle regole di concorrenza. Quindi, poiché il riconoscimento è avvenuto addirittura sulla base di norme risalenti al 1957, è passato un periodo sufficientemente lungo per poter riflettere su questa materia.

Quanto al rapporto – ed è questo il problema di fondo – tra stabilità e mercato, più che di stabilità e di mercato parlerei di un bilanciamento tra stabilità e trasparenza. In effetti, secondo me, – e ciò trova anche un riscontro nei testi normativi – non c'è contraddizione tra il Testo destinato alla disciplina del settore bancario del 1993, e quello che disciplina le operazioni di acquisizione di tutte le imprese e quindi anche delle banche, il Testo unico sulla finanza del 1998. C'è solamente uno scarto cronologico, tutto sommato; francamente, contraddizioni vere e proprie tra i due testi legislativi – e il presidente della CONSOB Spaventa mi pare

lo abbia ben sottolineato – non ne vedo. Certamente il Testo sulla finanza va letto alla luce dell'evoluzione che si è registrata nel settore bancario. Probabilmente, è più una questione di regolamenti di attuazione, di norme secondarie dell'una e dell'altra istituzione che non di testi normativi veri e propri. Certamente se si chiarisce a livello normativo è meglio, ma vere e proprie contraddizioni non ne vedo. Vedo solo il problema di misurare, di volta in volta, la primazia dell'uno o dell'altro valore. A mio parere non è una valutazione che si può fare *a priori*. Caso per caso occorre usare la massima saggezza e prudenza per vedere quale dei due valori far prevalere. Indentiamoci, si tratta di valori entrambi importanti. Non solo la stabilità ha a che fare con la tutela del risparmio; a volte anche il valore del mercato incide sul risparmio. C'è una convergenza di questi due elementi verso gli interessi del risparmiatore e quindi verso la realizzazione del valore costituzionale. Ripeto, non dimentichiamo che vi sono più valori costituzionali, non c'è solo il valore del risparmio.

Quindi alla sua domanda sulla necessità di metter mano al Testo unico bancario con interventi strutturali o di coordinamento a livello più basso, le rispondo che ritengo opportuna un'attività di coordinamento; ben venga se ritualizzata in uno strumento normativo. Se poi tale strumento debba avere rango di legge o un rango inferiore è una scelta del legislatore. Tutto sommato, a mio parere basterebbe il rango inferiore.

Quanto al nuovo organismo, anche in questo caso la scelta spetta a voi: a mio avviso, attualmente vi sono sufficienti garanzie circa la possibilità di risolvere tutti i problemi che si pongono fra CONSOB e Banca d'Italia. Il punto di vista della concorrenza è oggi considerato in prima persona dalla Banca d'Italia, mentre in altri paesi vi è un ruolo invertito della Banca centrale e dell'Autorità *antitrust* nel senso che quest'ultima emana il provvedimento su parere della Banca centrale. È un pò quello che avviene con le assicurazioni: noi predisponiamo dei provvedimenti in campo assicurativo previo parere dell'autorità settoriale. Questo è il modello; ripeto, è una situazione tutta italiana. Spetta al legislatore valutare se, come e quando trovare le ragioni di un adeguamento allo scenario europeo.

AGOSTINI. Presidente Tesauro, vorrei seguire il filo del suo ragionamento per porle solo un paio di domande; solo un paio perché credo che noi dobbiamo soprattutto ascoltarla per trarre poi – in qualità di legislatore – delle valutazioni. Voi siete un'Autorità che fa il suo mestiere; le scelte degli assetti migliori, o tendenzialmente migliori, spettano ovviamente al legislatore.

A me convince molto il quadro che lei, presidente Tesauro, ha tratteggiato per quanto riguarda lo sviluppo sia economico-finanziario che normativo di questi ultimi dieci anni nel settore bancario e creditizio. Ritengo che l'acquisizione dell'attività bancaria come attività di impresa sia la conclusione di tutta questa parabola. Però non mi sembra – questa è la questione che volevo porre – che il problema sia questo. Oggi al riguardo vi è un'intesa generale. Non vi è dubbio che l'attività bancaria è un'atti-

vità di impresa. Mi sembra che i problemi – come giustamente sottolineava anche lei nel rispondere ai due colleghi intervenuti in precedenza – comincino a valle di tale affermazione.

Noi oggi abbiamo, ormai dal 1998, sia da un punto di vista normativo che economico-finanziario qualcosa che prima il nostro paese non conosceva: un mercato finanziario degno di un paese industriale che è la quinta o sesta potenza economica del mondo. Tutto questo, mentre è pienamente riconosciuto per quanto riguarda il ruolo di raccolta del risparmio, e quindi anche come luogo di diversificazione delle scelte di risparmio, non è ancora sufficientemente riconosciuto come luogo in cui si scambiano gli assetti proprietari, e di conseguenza si ricercano anche gli assetti proprietari più efficienti. Mi pare che su questo ci sia ancora una remora soprattutto nel settore bancario, perché abbiamo visto che invece in altri settori (e ricordo l'OPA, a cui lei stesso ha fatto riferimento, sulla Telecom) hanno risolto nei fatti questo problema.

Ritengo pertanto che tale questione debba essere valutata attentamente perché noi non stiamo affatto – e qui riprendo anche qualche argomentazione qui svolta in precedenti audizioni – inneggiando in maniera un po' *naïf* al mercato: noi stiamo facendo un ragionamento di tutt'altro genere. In altri termini, noi abbiamo oggi un mercato regolamentato da una parte dal Testo unico di finanza, cioè in ultima istanza dal legislatore, dall'altra dalle autorità che vigilano sui mercati, CONSOB, *Antitrust* e Banca d'Italia. Quindi, le regole ci sono. C'è un mercato e ci sono le regole. Il problema è vedere se vogliamo davvero che anche per le banche, che sono anche società quotate, si trovi quel giusto *mix* al quale faceva riferimento anche lei, presidente Tesauero, per quanto riguarda la tutela dei diversi interessi che si ritrovano nelle banche quotate: non c'è solo l'interesse preminente, che è quello di natura costituzionale da cui lei è partito, ma c'è anche, ad esempio, se leggiamo con le lenti del Testo unico di finanza, quello degli azionisti di minoranza, e quindi la tutela di tutto ciò che concerne la trasparenza e le altre questioni che lei stesso ha sollevato.

Da questo punto di vista, vorrei svolgere due considerazioni. Come faceva lei, tengo separato il problema delle regole di mercato, e quindi quello dell'OPA e dei rapporti tra CONSOB e Banca d'Italia, dalle questioni *antitrust*.

Su questo primo punto – lei peraltro ha sviluppato poc'anzi alcune considerazioni – credo che i livelli di intervento possano essere tre. Anzitutto un livello regolamentare: anch'io ritengo che una primissima sistemazione dei problemi che si sono aperti in questi mesi possa avvenire a livello regolamentare, anzi ritengo che debba avvenire a questo livello. Del resto non lo diciamo noi: l'ha detto il CICR e in quella sede il Governatore della Banca d'Italia si è impegnato ad andare nella direzione di rivedere le istruzioni di vigilanza alla luce – lo dico semplificando la questione – del Testo unico di finanza, e questo è già un passo importante.

Da questo punto di vista ho una seria perplessità circa il ruolo della cosiddetta informativa preventiva. Il problema non sta assolutamente nel

fatto che la Banca d'Italia debba autorizzare, così come avviene nella stragrande maggioranza degli ordinamenti europei, l'acquisizione di un pacchetto superiore al 5 per cento di azioni di un'altra società. Il problema non è lì, ma è nel modo in cui si fa. Con lo strumento dell'informazione preventiva mi sembra che si vada proprio a confliggere con un'esigenza di trasparenza. Leggo un comunicato stampa di questa natura (anche se non dico chi è colui che lo ha emesso): «Essendo stata valutata ben scarsa l'utilità di coltivare la prosecuzione dei colloqui avviati» – non dico con chi – «da quest'ultima il 19 giugno (...), non è possibile giungere alla messa a punto, con la richiesta condivisione e completezza del progetto da sottoporre alla valutazione della Banca d'Italia (...), e ciò in linea anche con le indicazioni espresse sull'argomento dal Governatore con la sua lettera in data 12 maggio». E questa dovrebbe essere un'informazione al mercato! Si può dedurre che vi sia qualcosa che non va in tale tipo di strumento. Questo è un comunicato stampa emesso con tale fine da uno dei soggetti interessati alle vicende dei mesi scorsi. Io credo che anche in questo caso vi sia un punto da rivedere e da riconsiderare.

Vorrei riagganciarci poi alla considerazione espressa dal senatore Pasquini. Poiché per alcuni aspetti abbastanza scontati, si sta provvedendo oggi ad una risistemazione del Testo unico bancario, sarebbe opportuno creare un clima adeguato per svolgere una riflessione come quella cui lei ha fatto prima riferimento. La materia è oggi disciplinata dalla normativa del 1990 che istituisce l'*Antitrust* e dai Testi unici del 1993 e del 1998. Poiché si sta giustamente valutando se ritoccare, in qualche punto, anche il Testo unico di finanza (cioè un prodotto legislativo molto recente), sarebbe giusto effettuare una valutazione serena e distesa, senza predeterminare nessuno sbocco particolare – e lo sottolineo sette volte – affinché la discussione sia il più libera possibile. Andrebbe poi valutata anche l'opportunità – come io ritengo giusto fare – di rivisitare in maniera significativa anche il Testo unico bancario.

Il professor Tesauro ha parlato di «lettura rinnovata» del Testo unico bancario: è un'espressione che mi piace, ma purtroppo il legislatore non può utilizzarla perché il suo compito è decidere se rinnovare o meno un determinato dettato normativo. Non aggiungo altro sulla funzione dell'*Antitrust* in quanto ritengo le valutazioni espresse assolutamente condivisibili; comunque, mi riservo di leggere con attenzione il materiale che lei ci ha consegnato.

Vorrei rivolgerle a questo punto una domanda. Nell'allegato alla relazione annuale sulla attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, risalente ad un mese fa (un voluminoso *dossier*, la parte a cui mi riferirò l'ho scoperta soltanto perché su «Il Sole 24 ore» è stato pubblicato in proposito un brevissimo articolo che mi ha incuriosito), è contenuta una parte interessantissima riguardante le acquisizioni e le fusioni di cui sono protagonisti, attivamente o passivamente, soggetti italiani, sia in quanto acquirenti, sia in quanto acquisiti in generale, ed è inserita una tabella sul settore bancario i cui dati mi sembrano di grandissimo significato. Avrei piacere – ovviamente se oggi è in condi-

zione di farlo – che lei riferisse in questa sede alcune indicazioni in merito al percorso svolto per giungere alle conclusioni riportate nella relazione, perché vorrei che di ciò restasse traccia in un'audizione come quella odierna.

Le domando questo perché, se ho letto bene, nella vostra relazione si sfata una questione che per noi politici è di grande significato e cioè la tutela dell'interesse nazionale, che vorrei inserire tra molte virgolette perché – vivaddio – essa è perseguibile attraverso tanti strumenti. Tuttavia uno degli argomenti usati, e che lei riprende in un passaggio della sua relazione, è che il problema del settore bancario – perché è sempre di questo che stiamo parlando – non è soltanto quello di essere acquisiti, ma anche di essere attivi nella acquisizione, disponendo di una massa critica, di una struttura patrimoniale e di una capacità imprenditoriale che consenta di operare acquisizioni.

Il lavoro da voi svolto sfata un altro aspetto: a dispetto di tante cose dette e scritte in questi ultimi mesi e settimane, effettivamente il livello di apertura della nostra situazione non è tale da far pensare che veniamo colonizzati. Dal lavoro da lei svolto si percepisce – se ho letto bene la relazione – che siamo ampiamente al di sotto, se non addirittura alla metà rispetto alla media europea per quanto riguarda – definiamolo così – il tasso di apertura rispetto ad operazioni di questa natura. Il riferimento non è soltanto a paesi tradizionalmente lontani da noi (e da questo punto di vista penso ovviamente all'Inghilterra), ma anche ad altri paesi quali, ad esempio, la più vicina Francia o addirittura, per qualche verso, la stessa Germania e altri paesi dell'Unione europea.

Ho voluto ricordare questo aspetto perché credo che esso abbia un certo significato nelle discussioni che noi facciamo.

DEBENEDETTI. Signor Presidente, professor Tesauro, voglio approfittare della tranquilla serenità di questo pomeriggio *post*-elettorale per svolgere alcuni ragionamenti di natura generale.

Come ha sottolineato il collega, onorevole Agostini, è vero che esistono regole e regolatori e che possiamo dichiararci pienamente soddisfatti della forma dei provvedimenti e dei testi unici che presiedono a queste stesse regole. Tuttavia, è anche vero che stiamo attraversando un percorso ideale che forse, parte da una regolamentazione per soggetti per arrivare ad una regolamentazione per finalità. Prima vigeva una regolamentazione per soggetti: le banche, le imprese e gli operatori finanziari. Ovviamente i regolatori cui penso sono, rispettivamente, la Banca d'Italia, l'*Antitrust* e la CONSOB. Ora si ha l'impressione di voler procedere in direzione di una regolamentazione per finalità, cioè un'autorità che presieda alla stabilità, un'autorità che presieda alla trasparenza, un'autorità che presieda alla concorrenza: tre valori più o meno esplicitamente richiamati dalla Costituzione. Alla fine sarà necessario ricorrere a qualche meccanismo che consentirà di arbitrare tra queste istanze che non sempre hanno le stesse priorità e non sempre possono essere realizzate con gli stessi strumenti.

Bisogna tener presente che la necessità di metter mano alla normativa deriva dal fatto che spesso, anche se tutto appare perfetto, scappano fuori i «toponi» grossi, quali, ad esempio, le obbligazioni bancarie (mi hanno addirittura parlato di 400.000 miliardi l'anno, che è una cifra veramente elevata). Se queste obbligazioni sono vendute allo sportello e non sono comprate dai fondi, nessuno dice nulla e nessuno può dir nulla; si va magari a vedere la pagliuzza, quando poi vi sono «travoni» che forse meriterebbero una maggiore attenzione in una fase di riassetto globale. Mi è stato riferito che anche sulle assicurazioni vita ci sarebbe qualcosa da dire in merito alla trasparenza e forse anche alla concorrenza.

Non credo che qualcuno metta più in dubbio il fatto che la banca sia un'impresa e dalla lettura della relazione della Banca d'Italia mi sembra che emerga chiaramente che questo non è messo in discussione. È vivo invece il dibattito accademico su che cosa sia la banca e quale sia la sua funzione. Una volta si pensava che la funzione principale delle banche fosse creare liquidità, spostare le scadenze, prendendo liquidità a breve per fornirla a medio e lungo termine. Oggi si pensa invece che il compito delle banche sia quello di valutare e selezionare i progetti di investimento: sarebbe paradossale se il soggetto che deve valutare i progetti che meritano di essere finanziati sul mercato non fosse esso stesso sottoposto alle medesime regole che è deputato a implementare sul mercato.

Tra i tre valori di cui dicevo all'inizio sembra che quello prevalente sia quello di stabilità. Eppure il *bankrun*, che era la paura del 1929, non esiste più, tant'è vero che in tutti questi anni non si è mai verificato un caso di corsa al ritiro dei depositi. Abbiamo assistito al caso della Sicilcassa, dove, nonostante la crisi, nessuno si è recato a ritirare i propri depositi: il *bankrun* non è più un problema.

Mi viene in mente che una volta nella mia vita passata mi interessavo degli apparati di segnalazione di sicurezza delle ferrovie: le ferrovie servono per spostare i treni, ma nelle ferrovie il concetto di sicurezza è rivolto a quello che servirebbe quando il treno è fermo. Mi sembra che – se mi è consentito il paragone in questo pomeriggio rilassato – anche in questo caso la massima stabilità sia quella in cui non accade nulla. Evidentemente i concetti devono essere un poco interpretati.

Passando da queste interessanti ed utili disquisizioni teoriche ai fatti concreti, ci troviamo di fronte un altro problema. Infatti, nel concreto, tutte queste riflessioni ci portano a constatare che esistono quattro soggetti, forse cinque, e noi dobbiamo capire come combinarli; tutto il resto non interessa. Se stessimo parlando della Cassa di risparmio di Fossano non saremmo qui; noi siamo qui perché ci troviamo di fronte a quattro banche e vogliamo individuare il modo con cui metterle insieme. C'è la necessità e l'interesse che anche le imprese bancarie giochino un ruolo nella competizione internazionale, o perlomeno europea, e pertanto dobbiamo risolvere questo problema. Dobbiamo tenere presente che è un pro

blema analogo a quello esistente nel processo di privatizzazione dei monopoli pubblici; anche in quel settore si cerca un assetto.

Non vorrei si dimenticasse che io ho avanzato anche proposte diverse, come quella di vendere le banche attraverso i *voucher*, e questa è un'evidente forma di mercato. Dal momento che quella strada però non è stata percorsa, non è possibile chiedere per le banche comportamenti diversi da quelli che sono stati scelti nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia elettrica.

La Banca d'Italia è un organo indipendente ed il Governo è un altro tipo di istituzione, quindi competenze e poteri sono diversi; pertanto, anche se vogliamo accettare che il Governo intenda disegnare gli assetti di mercato al momento della privatizzazione, è più dubbia l'opportunità che questo potere sia delegato; ma di fatto così è.

Non credo sia logico imputare lentezze alla sola Banca d'Italia, soprattutto quando siamo stati noi a licenziare una legge sulle fondazioni. Credo che in quel caso, a proposito del problema di mantenere la stabilità, sia stato fatto tutto il possibile per far finta di non aver garantito la stabilità anche oltre un limite di tempo molto lungo.

Vorrei esaminare un altro aspetto proprio perché, a mio avviso, non possiamo nasconderci dietro un dito; vorrei fare riferimento, infatti, al rapporto tra banche e industria. Stiamo parlando di stabilità, di concorrenza, delle varie comunicazioni, ma ci dimentichiamo che proprio da questo problema dipendono la stabilità e gli assetti di una parte consistente del sistema industriale italiano. Infatti si fa riferimento a Comit, Banca di Roma, Imi, e poi ci si chiede quale sia il patrimonio di partecipazione di Mediobanca, cosa che ha poco a che fare con il problema della stabilità perché è una stabilità di altra natura.

Ritengo che i discorsi teorici siano molto interessanti e vadano anche perseguiti, dal momento che questo è il nostro mestiere, ma non c'è niente di male nel riconoscere che ci sono problemi pratici, concreti, che in tutti i campi di privatizzazione sono stati risolti d'imperio e non con il solo ricorso a meccanismi di mercato. Non so se questa duplicità sia opportuna.

TESAURO. In risposta all'onorevole Agostini relativamente ai tre livelli, tra cui quello regolamentare o legislativo, posso affermare di non individuare una grande contraddizione tra Testo unico bancario e Testo unico della finanza. Probabilmente i due impianti possono essere condivisi senza esitazione; si tratta solamente di operare piccoli aggiustamenti dal momento che la pratica dei fatti ed il quotidiano delle vicende economiche hanno portato alla luce alcune patologie che, tutto sommato, non si presentano così gravi.

In particolare, per quanto riguarda l'informazione preventiva, nessuno discute sulla sua opportunità; è giusto e doveroso che la Banca centrale riceva l'informazione ed esprima le sue valutazioni. Il problema, ancora

una volta, è quello di non permettere che questo passaggio confligga con l'esigenza della trasparenza. Il legislatore aveva risolto tale problema con la contestualità dell'informazione proprio a salvaguardia dell'uno e dell'altro valore in gioco.

Non ritengo che l'informativa preliminare doppiamente preventiva per la Banca d'Italia ponga problemi di discrezione e non credo quindi che alla Banca d'Italia e a questo passaggio si possa imputare una mancanza di discrezione. Probabilmente, si pone il problema opposto: una volta che un'azienda, qualunque sia la sua attività, abbia deciso di muoversi per perseguire un certo obiettivo è bene che i suoi azionisti ed il mercato siano informati. Non c'è niente di male nel fatto che la Banca d'Italia si esprima con un assenso o con un dissenso. L'intenzione di una certa azienda di perseguire un determinato obiettivo e di compiere una certa operazione non sta a significare che tale operazione possa essere realizzata fino in fondo; di questo tutti devono essere messi al corrente. Interviene, quindi, la condizione dell'assenso da parte della Banca d'Italia.

AGOSTINI. Come avviene in Inghilterra.

TESAURO. Certo, ed anche in altri paesi. Questo può essere realizzato alla luce del sole ed è un'operazione utile per tutti perché la trasparenza è un bene di tutti, per tutti, mentre l'opacità andrebbe combattuta. Non intendo dire che nella risposta della Banca d'Italia c'è opacità; probabilmente non ci sono molti dettagli di motivazione.

Per quanto riguarda il riesame del Testo unico bancario, del Testo unico della finanza e della legge n. 287 del 1990, ripeto che è una scelta del legislatore. A noi spetta il dovere di segnalare l'anomalia rispetto al complesso degli ordinamenti europei e alla stessa Comunità, nell'ambito della Direzione generale IV che si occupa anche del settore bancario. Questo è il *trend* che si riscontra negli altri paesi.

La nota che lascio agli atti della Presidenza illustra la situazione di tutti i paesi europei. Nei Paesi Bassi, che hanno operato la scelta soltanto in favore delle concentrazioni e non per le intese e per gli abusi di posizioni dominanti, il legislatore ha concesso un termine di tempo di due anni e non di più.

Nell'allegato alla relazione annuale abbiamo dato conto delle operazioni di concentrazione che ci vengono comunicate. Il quadro è certamente rassicurante ed è volto alla reciprocità; probabilmente se considerassimo anche le operazioni non notificate all'Autorità otterremmo un risultato diverso.

Esiste un'obiettivo difficoltà da parte delle nostre aziende di entrare nei mercati esteri, in particolare nel settore bancario, ma, reciprocamente, anche il nostro mercato non è tra i più aperti, anche nel settore bancario.

Condivido invece le osservazioni avanzate dal senatore Debenedetti; tuttavia, in questo caso, credo sarebbe necessario distinguere tra il problema della contendibilità delle imprese bancarie da quello della concor-

renza. Infatti il problema della contendibilità, se esiste una disciplina adeguata – come mi sembra sia nei fatti –, non dovrebbe portare a conseguenze negative sul piano della concorrenza. Certamente però, se si ha un'ostilità di principio alle cosiddette scalate ostili, allora ritengo che possa sorgere qualche problema. Tuttavia non mi pare che il governatore Fazio abbia espresso una preoccupazione o una ostilità di principio alle scalate ostili; credo infatti che egli abbia semplicemente dichiarato che le scalate ostili debbono essere considerate con maggiore prudenza e approfondimento. Non per usare un eufemismo, ma vorrei essere ottimista nella lettura delle dichiarazioni del governatore Fazio e quindi, se le cose stessero realmente nei termini che ho descritto, darei ragione al Governatore perché effettivamente, anche per quanto mi riguarda, le scalate ostili – che in pratica sono la maggioranza – dovrebbero essere valutate con la prudenza necessaria, considerando anche la specificità del settore bancario. Nel caso invece esistesse una ostilità di principio, credo che potrebbero insorgere dei problemi per la concorrenza, in quanto ciò significherebbe allontanare del tutto sia l'ipotesi di una contesa che il desiderio di acquisire un'azienda in contrasto con la politica industriale del *management* attuale, quando invece questo tipo di rischio di contesa, evidentemente, non può che stimolare il *management* a fare sempre meglio.

Pertanto, dal punto di vista della concorrenza – non so se sia paradossale – a torto o a ragione io considero le scalate ostili come uno stimolo ulteriore rispetto proprio all'efficienza del *management*, il quale si deve guardare anche da questo tipo di evento e quindi si sentirà stimolato a far sempre meglio nell'interesse degli azionisti, di minoranza o di maggioranza che siano.

Per quanto riguarda il resto – ripeto – condivido quanto dichiarato dal senatore Debenedetti: sono infatti anch'io dell'avviso che esista una specificità nel settore bancario, così come in altri settori che sono stati afflitti da una presenza troppo ingombrante dello Stato con risultati modesti. Infatti sono i risultati quelli che contano, in quanto la presenza dello Stato in sé può anche essere positiva; il problema sorge quando però i risultati sono modesti.

Pertanto, ritengo che sia opportuno sottolineare la neutralità dell'aspetto pubblico-privato, questo è un dato al quale tengo molto; l'importante è che una qualsiasi azienda, evidentemente anche appartenente al settore bancario, sia comunque una impresa che funzioni bene, nell'interesse dei cittadini e dei consumatori. Quindi, da un lato non mi meraviglia che il mercato del credito soffra ancora di qualche regola in più rispetto ad altri settori, dall'altro credo che una maggiore prudenza in questo ambito sia condivisibile.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro per la sua iniziale esposizione illustrativa e per le puntuali risposte che ci ha fornito. Ringrazio altresì la dottoressa Ciccone e il dottor Parcu per aver partecipato a questa nostra audizione.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori hanno termine alle ore 15,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIANCARLO STAFFA

