SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E LE CONCENTRAZIONI INDUSTRIALI

21° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 FEBBRAIO 1988

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente CASSOLA

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1150)

INDICE

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 9, 13 e *passim*
CAVAZZUTI *(Sin. Ind.)* 13
D'AMELIO *(DC)* 9
GIANOTTI *(PCI)* 10, 11
ROSSI *(Sin. Ind.)* 11, 12
VETTORI *(DC)* 11
CIAMPI ..... *Pag.* 3, 9, 10 e *passim*

IC-IDI10-21

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Carlo Azeglio Ciampi, Governatore della Banca d'Italia, accompagnato dai dottori Pierluigi Ciocca e Vincenzo Desario.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla internazionalizzazione delle imprese e le concentrazioni industriali.

È in programma oggi l'audizione del dottor Carlo Azeglio Ciampi, governatore della Banca d'Italia.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stato attivato l'impianto audiovisivo interno, con l'assenso del Presidente del Senato.

Viene quindi introdotto il dottor Carlo Azeglio Ciampi, accompagnato dai dottori Pierluigi Ciocca e Vincenzo Desario.

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Governatore, per aver accolto l'invito della Commissione industria a partecipare a questo ciclo di audizioni. Lei conosce l'oggetto della nostra indagine conoscitiva e noi vorremmo sapere la sua opinione in proposito.

CIAMPI. Quella odierna chiude, credo, la serie delle audizioni sull'argomento. Parlando per ultimo devo resistere alla tentazione di ricercare una prima sintesi, sulla base degli elementi scaturiti dalle audizioni precedenti. Non solo perchè il tirar le fila è compito della Commissione, ma anche perchè una materia tanto complessa, pur sfiorandole, non rientra nelle competenze istituzionali della Banca d'Italia.

Il contributo che offrirò alla Commissione intende essere soprattutto un contributo problematico e d'analisi. Questa, segnatamente nei suoi aspetti statistici, muove dai dati essenziali sulla concentrazione industriale – a livello di impianto, di impresa, di gruppo – per diffondersi sulla dimensione internazionale del problema: l'apertura dell'economia italiana agli scambi con l'estero di merci, da un lato, di capitali produttivi, dall'altro.

Baserò questa parte dell'intervento su una più ampia memoria tecnica, contenente gli elementi analitici che pongo a disposizione della Commissione.

Concluderò con un riferimento ai rapporti banca-industria: un tema connesso, ancorchè non coincidente, con l'oggetto primario dei lavori della Commissione, ma che è al centro dell'attenzione della Banca d'Italia.

Non ho scelto questa impostazione problematica per sottrarmi alla domanda centrale: di fronte alla realtà economica e istituzionale dei mercati e alle tendenze in atto, è da ritenersi necessaria, o quanto meno utile, l'introduzione di una legislazione antimonopolistica nel nostro paese? La mia risposta, e lo anticipo subito, è affermativa.

Una normativa italiana a difesa della concorrenza dovrà raccordarsi con il quadro generale che la Comunità economica europea ha definito e sta ora completando.

È noto come in Europa, rispetto agli Stati Uniti dove la politica della concorrenza ha inciso sulle strutture del mercato e sulla condotta delle imprese, gli animi sono tradizionalmente meno favorevoli a normative «antimonopolio».

La concorrenza atomistica non è mai stata considerata, in generale, un bene in sè, da perseguire anche a scapito degli interessi nazionali o dell'efficienza del sistema. La grande dimensione di impresa non è mai apparsa necessariamente negativa, anzi può risultare superiore in termini di efficienza (Schumpeter): occorre semmai preoccuparsi della competitività internazionale dell'industria.

Pure, sempre in Europa, non sono mancati dibattiti, nè iniziative pubbliche. Nella Germania federale, in Francia, nel Regno Unito esistono leggi a tutela della concorrenza. Il nostro paese è l'unico ad aver rinviato tale appuntamento, dopo il fervore di proposte a cavallo fra gli anni Cinquanta e Sessanta.

L'azione antimonopolio ha un posto di rilievo già nei trattati istitutivi della CEE, a

salvaguardia dello stesso processo di apertura reciproca delle economie nazionali; tuttavia, l'articolo che vieta alle imprese comportamenti collusivi e anticoncorrenziali prevede ampie deroghe, qualora si configurino altri vantaggi sociali, di efficienza produttiva o di promozione del progresso tecnico.

Nell'architettura dei Trattati di Roma e ancor più in vista dell'imminente completamento del mercato interno, la politica della concorrenza è uno degli snodi cruciali nei rapporti fra i paesi membri. L'attenzione è duplice: sulle distorsioni dovute all'azione degli Stati, sulle lesioni inferte alla concorrenza dalle imprese private.

Il primo aspetto è divenuto più rilevante allorchè gli Stati membri hanno dovuto affrontare ricorrenti crisi economiche, sussidiando l'industria nazionale per favorirne la ristrutturazione. Gli aiuti statali, anche nella forma del sostegno finanziario alle imprese pubbliche, sono fonte di preoccupazione: per le distorsioni che si introducono nel commercio intracomunitario e per i loro riflessi negativi sul clima di collaborazione necessario a consolidare l'integrazione dei paesi membri; ma anche per ragioni attinenti alla difesa dei diritti delle imprese discriminate sulla base della localizzazione degli impianti.

Il secondo aspetto è esplicitamente ed efficacemente affrontato nella sezione del trattato riguardante le «regole applicabili alle imprese» circa gli accordi e le pratiche collusive (articolo 85) e circa l'abuso di posizioni dominanti (articolo 86). Nella definizione di posizione dominante, l'indirizzo della Commissione è più articolato di quello seguito dalle autorità statunitensi. Per la Commissione ciò che è rilevante per definire dominante un'impresa non sono tanto o soltanto le caratteristiche strutturali del mercato, ma anche e soprattutto i comportamenti, antinomici con un sistema concorrenziale, attraverso cui l'impresa condiziona il mercato.

Se si ha in mente il dibattito fra i due indirizzi di pensiero che si sono fronteggiati a lungo sul tema dei rapporti fra concentrazione industriale, efficienza economica ed equità, quello «strutturalista», di origine anglosassone, e quello «comportamentista», di matrice austriaca, emerge che la posizione della CEE, alla quale dovrà raccordarsi la legislazione italiana, è incentrata sui comportamenti degli operatori, ma attribuisce rilievo anche alla struttura dei mercati.

Dopo questo necessario accenno alla legislazione della CEE, passiamo al nostro paese.

Può il mercato italiano essere considerato un mercato di riferimento che giustifichi una politica antimonopolistica?

I confini da tracciare per definire un mercato «rilevante» o di «riferimento» sono merceologici e geografici. Nel considerare i primi occorre tener conto dei rapporti di sostituzione fra i prodotti, delle loro complementarità tecnologiche, delle elasticità di prezzo; occorre identificare le principali produzioni congiunte, nonchè quelle disgiunte, ma con forti «economie di scopo». Circa i confini geografici, vanno individuati i fattori che differenziano un'area dall'altra in termini di modelli di consumo, trasporti, barriere normative.

L'analisi è resa ancor più complessa dai continui mutamenti nei prodotti e nei processi produttivi, nelle strategie concorrenziali, nelle preferenze dei consumatori, nel quadro istituzionale.

La realtà che abbiamo vissuto e stiamo vivendo anche in Italia è così mutevole che le statistiche non riescono a seguirne l'evolversi. Tuttavia, pur limitando l'attenzione al settore manifatturiero, quello più integrato nella realtà internazionale, ritengo che possa ancora parlarsi di un mercato di riferimento italiano. Pur con le profonde qualificazioni che l'evoluzione comunitaria in atto e in prospettiva richiede, il mercato italiano è ancora sufficientemente omogeneo al suo interno, differenziato rispetto a quelli degli altri paesi anche vicini. Ciò rende non priva di significato un'analisi statistica della concentrazione dell'industria manifatturiera all'interno dei confini nazionali.

I risultati dei censimenti industriali sono disponibili secondo una ripartizione degli stabilimenti per classi dimensionali, non per singole unità. Da essi emerge, fra il 1971 e il 1981, una riduzione della concentrazione in tutti i settori, che sembra frutto di una tendenza di lungo periodo, ma anche della

riorganizzazione delle imprese maggiori avviata alla fine dello scorso decennio.

Una visione della concentrazione nei diversi settori riferita alle singole imprese manifatturiere e aggiornata al 1985 si può trarre dalle informazioni raccolte dalla «centrale dei bilanci». Rispetto agli indici calcolati sui dati di censimento, i valori della concentrazione risultano più elevati, con punte nei settori delle macchine per ufficio ed elaborazione dati, degli autoveicoli e altri mezzi di trasporto, delle fibre artificiali e sintetiche e della metallurgia; soprattutto, si coglie meglio la varietà di situazioni. Anche queste eleborazioni ignorano l'aggregazione di imprese in gruppi, pur se settorialmente tipizzati. L'esistenza di grandi gruppi industriali può configurare fenomeni di concentrazione finanziaria all'interno dello stesso mercato o tra mercati diversi.

Le elaborazioni su dati Mediobanca confermano il notevole dinamismo dei pochi, grandi gruppi italiani. Tra il 1983 e il 1986, il fatturato dei primi venti gruppi industriali privati è passato da 50.000 a 72.000 miliardi di lire, con una crescita del 45 per cento, quasi doppia rispetto a quella del complesso delle società private incluse nella rilevazione.

Negli altri paesi occidentali l'apparato industriale annovera un numero notevolmente maggiore di grandi conglomerati, con una dimensione media delle aziende nettamente superiore, in quasi tutti i settori produttivi, a quella italiana. Ciò che distingue la nostra industria rispetto ai principali *partners* non è tanto il gigantismo di pochissimi gruppi, quanto la prevalenza numerica di aziende di dimensioni minori.

Queste sommarie indicazioni comparate introducono l'aspetto internazionale del problema: analizzare la concentrazione come se ci trovassimo in una economia chiusa è decisamente parziale.

La crescita del commercio internazionale, quella dell'attività di investimento produttivo oltre confine e, più in generale, il sempre maggiore impegno delle imprese nazionali all'estero testimoniano di un processo di stretta integrazione. Valutate a prezzi costanti, le importazioni e le esportazioni di beni e servizi dei paesi dell'OCSE hanno ormai, entrambe, raggiunto il 20 per cento del prodotto interno lordo dell'area, a fronte di un valore del 15-16 per cento all'inizio degli anni Settanta. L'Italia ha partecipato a questa apertura delle economie agli scambi commerciali, giungendo a situarsi su posizioni più integrate di quelle medie dell'area: nel 1987 le importazioni e le esportazioni dell'Italia, ai prezzi del 1980, possono stimarsi, rispettivamente, pari al 26 e al 22 per cento del PIL.

L'associare agli indicatori settoriali di concentrazione i rapporti fra le importazioni per settori e il volume totale del fatturato delle imprese residenti operanti in ciascun settore fornisce prime informazioni sull'azione competitiva sviluppata dalle imprese straniere presenti in Italia con loro prodotti.

Sulla base del fatturato delle imprese, tratto dalla «centrale dei bilanci», è stata calcolata la somma delle quote di mercato delle prime quattro imprese in differenti comparti manifatturieri. In 13 settori è risultato che le prime quattro imprese detengono oltre il 75 per cento della produzione interna fatturata; tuttavia, in 6 di questi settori ad alta concentrazione il valore totale delle importazioni raggiunge il 50 per cento circa del fatturato interno, configurando un assetto ben più concorrenziale.

Perchè l'apertura agli scambi con l'estero esplichi i suoi effetti sui rami produttivi esposti alla concorrenza internazionale dev'essere rispettata la condizione di un tasso di cambio sottratto a pressioni che mirino ad avallare qualsivoglia livello dei costi e prezzi interni.

In Italia, la penetrazione delle importazioni di merci non va interpretata come un segno di deindustrializzazione, di restringimento o deterioramento della base produttiva. Essa ha coinciso con un aumento della capacità di esportare. Entrambi i fenomeni sono riconducibili alla crescita dell'integrazione internazionale e del commercio intrasettoriale avvenuta negli anni settanta.

Non sarebbero altrimenti spiegabili gli avanzi di bilancia commerciale generati da molte branche produttive nel recente passato. I settori della trasformazione industriale, con esclusione di quello alimentare, presentano, in rapporto al prodotto interno lordo, saldi attivi superiori alla media dei cinque principali

paesi dell'OCSE, inferiori solo a quelli della Germania federale e del Giappone.

Fra le modalità di internazionalizzazione delle imprese, a quella tradizionale delle esportazioni si sono affiancati, con intensità e caratteristiche differenti nel tempo, l'acquisizione di attività produttive all'estero e gli accordi di cooperazione tra imprese.

Fino all'inizio degli anni Settanta, il modello dominante di espansione all'estero delle imprese è stato quello statunitense: dapprima volto all'approvvigionamento di materie prime, poi alla penetrazione nei mercati dei manufatti e solo in seguito nel settore terziario. Negli anni più recenti, gli Stati Uniti sono divenuti importatori di capitali e debitori netti dell'estero.

Al declino della quota americana sulla consistenza e sui flussi degli investimenti diretti all'estero ha corrisposto l'aumento delle quote della Germania federale e del Giappone.

Negli anni Ottanta, anche l'Italia ha mutato radicalmente la sua collocazione internazionale, passando da paese importatore a paese esportatore netto di capitali destinati all'acquisizione di attività produttive. Nel quinquennio 1982-1986, gli investimenti italiani all'estero, al netto dei disinvestimenti, sono stati di 16.000 miliardi di lire, pari a un terzo dell'avanzo generato nello stesso periodo dall'interscambio commerciale non petrolifero; gli investimenti diretti in Italia da parte di operatori esteri hanno di poco superato i 6.000 miliardi di lire.

Negli anni Settanta, l'Italia deteneva una quota pari all'1,3 per cento del totale dei flussi di investimento diretti all'estero effettuati dai principali paesi industriali; ha raggiunto il 5 per cento circa nel corso degli anni Ottanta.

I legami tra esportazioni di merci e investimenti diretti all'estero non sono univoci; come è noto, i due flussi possono essere complementari o succedanei.

Negli anni Ottanta, tra i paesi industrializzati, solamente Stati Uniti, Regno Unito, Paesi Bassi e Canada hanno presentato una quota sul totale degli investimenti diretti maggiore della rispettiva quota di esportazioni; la quota di esportazioni della Germania federale, invece, è più elevata di quella relativa agli investimenti diretti di oltre 6 punti; nel caso dell'Italia e del Giappone il divario si riduce a 2,6 e a 3,4 punti percentuali, rispettivamente.

In passato, larga parte degli investimenti italiani all'estero consisteva nell'installazione di interi processi produttivi nei mercati di sbocco. Lo scopo era di sfruttare le possibilità offerte da mercati locali in forte crescita e di minimizzare i costi di produzione, di trasporto, di transazione. Alla fine degli anni Settanta, circa tre quarti delle attività produttive detenute all'estero da residenti erano concentrati nei settori industriale e dell'energia, mentre gli investimenti nei servizi, finanziari e non, superavano di poco il 25 per cento.

Negli anni Ottanta il fenomeno ha risposto a motivazioni più complesse. Ha coinvolto in misura maggiore gli assetti societari. Ha assunto nuove forme contrattuali. Lo scambio e l'utilizzo di conoscenze tecnologiche, la realizzazione di economie di scala nella produzione e nella distribuzione, i programmi di penetrazione commerciale, la ricerca di una migliore ripartizione dei rischi hanno stimolato sia l'acquisizione di unità produttive all'estero sia accordi di cooperazione industriale con imprese residenti, con assunzione di quote azionarie minoritarie o anche partecipazione al capitale.

L'espansione internazionale è altresì consistita nella costituzione di *holdings* al di fuori del territorio nazionale; ad esse sono stati conferiti pacchetti azionari di consociate estere e italiane. La concentrazione delle partecipazioni in un unico ente ha favorito l'integrazione internazionale delle strategie dei gruppi; ha offerto vantaggi fiscali; ha reso più efficiente la gestione delle tesorerie; ha facilitato il reperimento dei mezzi finanziari sui mercati internazionali.

Alla fine del 1986 la consistenza degli investimenti diretti italiani all'estero era di 35.000 miliardi di lire; superava, seppur di poco, le corrispondenti attività estere in Italia. Gli investimenti facenti capo a imprese italiane sono per metà concentrati nella CEE. Quelli relativi ai servizi finanziari hanno raggiunto il 47 per cento del totale e sono prevalentemente concentrati in Svizzera e nel Lussemburgo, pur essendo rilevante l'importo di quelli negli Stati Uniti.

Nel 1986 il CNEL ha promosso un'indagine sugli investimenti diretti italiani in attività industriali all'estero, con esclusione delle partecipazioni commerciali e di portafoglio; l'indagine ha censito 572 imprese estere a partecipazione italiana: esse occupavano più di 200.000 addetti e avevano un fatturato annuo di 28.000 miliardi di lire.

Questione connessa, ma che non si esaurisce con le tematiche dell'«antimonopolio», è quella della separatezza fra banche e imprese non finanziarie. Una legislazione «antimonopolio» moderna, ed efficace al punto da realizzare, sia nella struttura produttiva sia nei comportamenti delle imprese che ne sono parte, condizioni ragionevolmente concorrenziali, non farebbe venir meno l'esigenza di rispettare il principio secondo cui l'attività bancaria deve restare distinta dalla produzione di merci e di servizi non finanziari.

Tale principio è posto a presidio dell'efficienza allocativa e della stabilità dell'intera economia; come il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio ha recentemente ribadito, esso costituisce uno dei criteri ispiratori della legislazione bancaria del nostro paese.

Questa impostazione non è affatto una peculiarità dell'Italia, dove le ripercussioni negative dell'intreccio fra banca e industria, non solo negli anni Trenta, sono state molto gravi.

I rapporti, proprietari e di finanziamento a società collegate, fra banca e industria non sono ignorati dagli ordinamenti creditizi dei paesi con cui l'Italia si confronta. A un estremo – negli Stati Uniti – è fatto formale divieto di detenere il controllo di attività non «strettamente connesse» con quella bancaria alle società che, direttamente o indirettamente, *de iure* o *de facto*, esercitino un'influenza dominante su una banca commerciale. All'estremo opposto – nella Germania federale – i fidi a soggetti che detengono una partecipazione qualificata nella banca possono essere concessi solo con decisione unanime degli organi aziendali e, se di rilevante importo, sono sottoposti alla preventiva approvazione dell'autorità di vigilanza. Come di recente ha osservato un banchiere centrale di oltre Atlantico, al quale si deve un approfondito studio sull'argomento, nella stessa Germania federale «la proprietà e il controllo delle banche da parte di società industriali non costituiscono pratica diffusa».

La proposta di una seconda direttiva di coordinamento, approvata dalla Commissione delle Comunità Europee il 13 gennaio scorso, accoglie tra i punti qualificanti il principio dell'autonomia della funzione creditizia. Alle disposizioni limitative dell'ammontare delle partecipazioni di banche in imprese industriali e commerciali, la direttiva unisce norme intese a evitare che l'influenza esercitata dai maggiori azionisti sia di ostacolo a una gestione prudente e sana dell'ente creditizio, attribuendo alle autorità di vigilanza specifici poteri di intervento che giungono fino alla sospensione del diritto di voto.

La linea della separatezza non è mero atteggiamento di istituzionale prudenza; la suggerisce l'esperienza, il richiamo a non ripetere gli errori del passato. I rischi che la commistione fra banca e industria fa sorgere sono massimi allorchè al di fuori del sistema bancario prevalgono l'alta concentrazione e i comportamenti oligopolistici; restano rilevanti anche quando le condizioni esterne sono meno lontane dall'archetipo concorrenziale, che una normativa «antimonopolio» è chiamata a realizzare.

Con il venir meno dell'autonomia della banca dall'impresa non finanziaria verrebbero meno la neutralità e l'indipendenza del vaglio, che il sistema bancario è chiamato a effettuare, per la selezione delle aziende meglio attrezzate a realizzare i progetti di investimento più redditizi. Ne risulterebbe pregiudicato un essenziale presupposto dell'efficienza allocativa, della vitalità di lungo periodo dell'intera economia. Si allenterebbe il vincolo di bilancio che banche autonome possono imporre dall'esterno a imprese anche di grande dimensione; verrebbe meno un elemento di disciplina per il contenimento del rapporto prezzi/costi e dello stesso livello dei costi delle imprese affidate.

La commistione acuisce i rischi di instabilità. Difficoltà di mercato, «voci» di insolvenza di un gruppo composito, industriale e bancario, causerebbero illiquidità nelle componenti bancarie. L'illiquidità si ripercuoterebbe sulle stesse componenti industriali, con effetti reci-

proci cumulati, capaci di diffondere il «contagio» al di fuori del gruppo. Qualora il credito di ultima istanza intervenisse, il sostegno della banca centrale verrebbe rivolto di fatto, in via diretta o indiretta, anche alle imprese non bancarie facenti parte del gruppo; alla confusione istituzionale si unirebbe la perdita di credibilità, e quindi d'efficacia, della funzione di stabilizzazione dell'economia affidata alla banca centrale.

I rapporti proprietari fra aziende di credito e imprese non finanziarie, i quali direttamente o indirettamente consentano posizioni di controllo delle une sulle altre o viceversa, vanno evitati, segnatamente quando concernono unità di grandi dimensioni.

Il rispetto di questo principio non esclude qualsivoglia rapporto fra le due categorie. Purchè non diano luogo a posizioni dominanti, partecipazioni minoritarie di imprese non finanziarie in aziende di credito possono offrire, alle prime, migliori occasioni per la gestione del portafoglio, alle seconde, un arricchimento delle esperienze imprenditoriali. In questo spirito, la Banca d'Italia ha visto con favore l'acquisizione di posizioni minoritarie da parte di imprese non finanziarie in banche private; ancor più la Banca d'Italia ha promosso l'apertura delle banche pubbliche, comprese le casse di risparmio, ad apporti di capitale e di professionalità offerti da privati; la divisata riforma della banca pubblica amplierà questa possibilità.

Lo stesso orientamento, suggerito dalla Banca d'Italia, verso lo schema del gruppo creditizio polifunzionale si presta a fertili combinazioni fra imprese bancarie e imprese non finanziarie in società del gruppo stesso autonomamente gestite, distinte dal nucleo centrale che esercita l'attività di intermediazione bancaria propriamente detta.

Nel quadro di questa problematica è stato richiamato il rapporto fra banche e assicurazioni.

Circa la possibilità da parte di imprese di assicurazioni di acquisire il controllo di banche, l'atteggiamento favorevole assunto dalla Banca d'Italia in occasione del recente trasferimento di un pacchetto di controllo di una banca a una società di assicurazione non collegata con imprese industriali ritengo chiarisca, meglio di ogni affermazione, l'orientamento della Banca d'Italia.

Circa la possibilità da parte delle banche di assumere partecipazioni rilevanti nel capitale di società di assicurazioni, com'è noto essa è attualmente esclusa dalla delibera del CICR del gennaio 1981. Non è fuor di luogo ricordare che la delibera, promossa dalla Banca d'Italia, intese ricuperare la possibilità di conoscenza e di intervento su attività anche rilevanti, gestite da aziende di credito attraverso partecipazioni, all'interno e all'estero, che si temeva potessero portare a rischi eccessivi e incontrollabili, come purtroppo poco tempo dopo doveva emergere. Quella delibera, ed era necssario, pose maglie molto strette, che sono state gradualmente allargate a mano a mano che, sul piano interno e su quello internazionale, si creavano maggiori possibilità di controllo per gli organi di vigilanza: mi riferisco in particolare per l'interno alla legge sulla vigilanza consolidata e, per l'estero, al cosiddetto Concordato di Basilea.

Nel quadro di questa evoluzione ritengo che possano essere presi in considerazione dal CICR mutamenti per quanto riguarda lo specifico aspetto delle partecipazioni di banche in società di assicurazione. Come in ogni caso di partecipazione, nel vaglio di merito sarà rilevante non solo l'attività svolta dalla partecipante e dalla partecipata ma anche quella dei gruppi ai quali i due soggetti appartengono.

Oltre alla regolamentazione degli assetti proprietari, la salvaguardia della stabilità e della capacità allocativa degli enti creditizi richiede, come già ho accennato, strumenti che consentano di contenere gli affidamenti a soggetti aventi interessenze qualificate nel capitale delle banche e di evitare che gli stessi soggetti beneficino di condizioni di favore.

Il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, nel ribadire il principio della separatezza tra banca e impresa non finanziaria, ha deliberato direttive intese a rendere più efficace la disciplina dei fidi ai soggetti collegati.

Le istruzioni applicative, emanate in questi giorni dalla Banca d'Italia, abbassano la soglia al di sopra della quale viene a considerarsi esistente il collegamento ed estendono la

nozione di affidamento fino a comprendervi i valori mobiliari in portafoglio emessi dal soggetto collegato. Inoltre, per la determinazione dei limiti, esse fanno per la prima volta riferimento al concetto di gruppo, sia dal lato dei prenditori di fondi sia dal lato del soggetto erogante.

Il gruppo è stato individuato sulla base delle situazioni che configurano ipotesi di controllo societario. In particolare viene presunta la posizione dominante al verificarsi di specifiche condizioni: una partecipazione di maggioranza relativa qualificata, rilevanti rapporti finanziari fra le imprese, determinate composizioni degli organi amministrativi delle società.

Una definizione legislativa, generale, del concetto di gruppo sarebbe molto opportuna: esigenza questa che so essere ben presente all'attenzione della Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ciampi per la sua esposizione.

I senatori che intendono porre quesiti al Governatore della Banca d'Italia hanno facoltà di parlare.

D'AMELIO. Signor Governatore, dalla sua relazione certamente ampia io rilevo innanzi tutto una cosa. Mi pare di capire che la struttura aziendale in Italia, nel momento in cui si tende all'internazionalizzazione, è una struttura tutto sommato debole. Sarei pertanto portato a dedurre – se non ho inteso male – che questa debolezza richiederebbe di fatto una concentrazione degli sforzi e dei mezzi in generale, e quindi, volendosi raggiungere un rafforzamento dell'impresa-Italia in senso lato anche attraverso l'internazionalizzazione, in linea di principio dovrebbe consentirsi il convogliamento di diverse energie in modo da rafforzare le diverse imprese, che non mi pare siano tali e tante da richiedere, sul piano economico e finanziario, la necessità di emanare una legge *antitrust*. Se così è, vorrei una conferma. Sul piano finanziario ed operativo mi sembra di rilevare una certa debolezza che – come ho detto – potrebbe escludere un intervento legislativo tale da bloccare, o quantomeno controllare, i nuovi apporti di capitali e le nuove concentrazioni.

Resta per me il problema non accennato della necessità di un intervento *antitrust* nel momento in cui si assommano capacità imprenditoriali a livello produttivo con capacità finanziarie, tanto più se collegate con l'attività delle banche (su questo specifico aspetto lei è stato di una chiarezza illuminante), con il possesso di testate o partecipazioni nella stampa. È questo un tema che lei non ha affrontato ma che credo resti completamente da definire.

La seconda breve domanda che vorrei fare riguarda il fatto che lei a un certo punto, svolgendo razionalmente un discorso, è arrivato a dire che negli anni '80 anche l'Italia ha mutato radicalmente la sua collocazione internazionale, passando da paese importatore a paese esportatore di capitali destinati all'acquisizione di attività produttive, derivandone che, a fronte di 16.000 miliardi investiti dall'azienda-Italia all'estero, 6.000 miliardi rappresentano l'apporto inverso, cioè di società estere che hanno investito in Italia nel quinquennio. Vi è quindi comunque un *gap*: lei come lo spiega? Ad evitare poi che il Presidente mi interrompa (perchè è sempre molto rigoroso nel mantenere i discorsi nel binario del tema in discussione), vorrei subito spiegare che gradirei un chiarimento circa questo *gap* perchè – a mio avviso – è un elemento che evidenzia indirettamente la debolezza della struttura italiana, per cui, o per ragioni economiche e finanziarie o per ragioni politiche o per altre ragioni, l'Italia non viene considerata appetibile dalle altre società, e quindi investire in Italia o ottenere investimenti a compartecipazione in Italia certamente non è favorevole. Se così fosse, questa sarebbe indirettamente una conferma al dubbio che ho cercato di manifestare quando ho svolto la mia prima tesi e quindi confermerebbe ancor più tale ragionamento. Starei per dire «provocatoriamente» che siamo in una condizione – volendo limitare il discorso della legislazione *antitrust* solo agli interventi produttivi e finanziari – ben lungi da quella di un paese che necessiterebbe di essere messo sotto controllo per questo aspetto.

CIAMPI. Intanto vorrei confermare che sono venuto qui con l'intendimento di apportare quanto potevo in base alle mie esperienze e

competenze; quindi, indubbiamente trattando con maggiore convinzione e maturazione degli aspetti attinenti al settore creditizio, e con minore maturazione e informazione per il sistema produttivo più in generale. Credo di poter dare alla Commissione l'apporto di elementi conoscitivi basandomi sui dati della struttura produttiva italiana ricavati dalle varie fonti.

Non ho inteso affermare che l'Italia ha un settore industriale debole. Il fatto che la caratteristica dell'Italia sia quella di un paese che, rispetto alle altre economie industriali, ha un minor grado di concentrazione, riguarda una realtà specifica italiana, che si nutre di piccole e medie imprese molto articolate e costituisce come abbiamo visto negli anni Ottanta una forza del nostro paese. È infatti il settore più flessibile, che si adatta meglio al cambiamento della congiuntura, anche se con dei limiti, in quanto queste imprese in fase di crescita raggiungono soglie difficilmente superabili.

Non ho inteso, nel rilevare statisticamente questi dati, affermare che il nostro sistema è debole. Al tempo stesso, non mi sento in grado di affermare che, se un'industria è in situazione di maggiore debolezza rispetto ad un'altra, una legge antimonopolio non sarebbe più necessaria.

La mia personale convinzione è che un'economia come quella italiana, che è parte di un contesto comunitario in cui vi è un problema di regolamentazione della concorrenza – in cui vi sono norme già definite, che stanno per essere completate e che tengono conto del fatto che nella maggior parte dei paesi comunitari vi è una legislazione antimonopolio – dovrebbe colmare quella che considero una lacuna, con l'avvertenza (e vengo alla seconda domanda) che è necessaria un'apertura della stessa economia italiana.

Negli ultimi dieci anni abbiamo avuto una notevolissima apertura dell'Italia verso l'estero, soprattutto mediante le esportazioni di merci, ma, nell'ultimissimo periodo, anche attraverso l'esportazione di capitali. Nel periodo 1982-1986 il totale degli investimenti delle imprese italiane all'estero è stato di 16.000 miliardi, mentre solo 6.000 miliardi hanno seguito il percorso contrario. Questo fenomeno ha portato a pareggiare, nelle consistenze, gli investimenti italiani all'estero e gli investimenti esteri in Italia. Esso è la dimostrazione di un paese che è riuscito ad allargare il proprio sguardo oltre i confini nazionali e fa giustizia di tante esagerate critiche per le limitazioni all'esportazione di capitali, quando tale esportazione non si basava su motivi ammissibili.

Abbiamo un sistema che si è reso conto che ormai l'economia vive nel mondo non solo esportando merci, ma anche capitali, ed in vari modi: dal creare stabilimenti all'estero all'acquistare attività finanziarie o complementari nel resto del mondo.

GIANOTTI. Desidero proporle due quesiti. Un primo è relativo al divieto ad avere posizioni dominanti in imprese non bancarie e in banche contemporaneamente. Concordo con l'opinione che lei ha esposto; tuttavia, nelle varie audizioni che abbiamo avuto, abbiamo sentito voci che dissentivano sostanzialmente da questo punto di vista. Dal momento che in altri paesi dell'Europa comunitaria è possibile per le imprese non bancarie di grandi dimensioni avere partecipazioni determinanti in banche, quelle voci affermavano che un tale divieto in Italia creerebbe un ulteriore laccio all'attività dei nostri imprenditori. La vicenda della «*Société Générale*» belga mi ha fatto scoprire che una grande società finanziaria di quel paese ha nel suo pacchetto posizioni dominanti anche nella seconda banca del Belgio.

Lei come risponderebbe a questa situazione?

CIAMPI. Il problema della separazione fra banche e imprese non finanziarie è trattato diversamente in vari paesi, anche se la questione non è disconosciuta da nessuno. Alcuni paesi, come la Germania Federale, guardano soprattutto all'aspetto dell'affidamento e prevedono delle tutele affinchè, pur potendo esistere una commistione tra banche e imprese, i fidi bancari siano sottoposti a una particolare disciplina.

Ci sono poi paesi, come il nostro, che sostengono la separazione; negli Stati Uniti d'America essa è oggetto di una precisa disci-

plina legislativa. Ma anche in Germania, pur essendo ammessa, la commistione proprietaria di fatto è molto poco diffusa. La diversità di normative tra i vari paesi mi auguro che venga gradualmente armonizzata. La direttiva comunitaria che ho citato va già in questo senso.

Anche nel Regno Unito si va in questa direzione; proprio due mesi fa il mio collega inglese in un discorso a Londra ha affermato di non poter accettare facilmente che qualche importante banca inglese venisse controllata da società industriali.

Quindi il tema è sentito in tutti i paesi obiettivamente; l'armonizzazione ancora non esiste, ma il difetto di armonizzazione si verifica anche in tanti altri campi.

GIANOTTI. La seconda domanda riguarda la disciplina della concorrenza. Lei ritiene che sia il caso di istituire una autorità di garanzia? Le rivolgo questa domanda anche perchè ella rappresenta una istituzione che ha ruolo di autorità in un questo campo. In base alla sua esperienza come concepirebbe questa autorità che dovrebbe occuparsi dell'osservanza della legge che disciplina la concorrenza? La scorsa settimana è stato ospite della nostra Commissione il presidente dell'Ufficio per i cartelli della Repubblica federale tedesca. Questa è una delle questioni più delicate e sarebbe interessante conoscere la sua opinione.

CIAMPI. Lei mi scuserà, senatore Gianotti, se confesso l'incapacità di dare una risposta soddisfacente. Francamente non sono in grado di dargliela.

VETTORI. Dottor Ciampi, nella ricerca della verità o delle notizie in questa indagine conoscitiva sono disorientato dalle contraddizioni che emergono dall'esame della situazione; in modo particolare dalla contraddizione tra l'ineluttabilità di una legge *antitrust*, determinata dalle dimensioni che assumono i mercati, e le conseguenze di un controllo all'interno delle attività economiche

Il Governatore della Banca d'Italia ha coniato un'espressione molto suggestiva, quella dei «monopoli naturali», una situazione che si dà per scontata soprattutto nel campo dei servizi pubblici. Nel momento in cui dovessimo intervenire con una legge di disciplina della concorrenza per evitare il determinarsi di situazioni dominanti, lei ritiene che il nostro intervento debba essere limitato ai pochi casi in cui le aziende private fanno spettacolo con i loro comportamenti, o invece ritiene opportuno investire anche l'area delle aziende di Stato e a partecipazione statale, che gestiscono, di fatto in posizione dominante, alcuni servizi all'interno del paese? Io ritengo che questo aspetto debba essere affrontato, altrimenti resteremo proprio nell'astratto. Anche l'espressione «monopoli naturali» lascia qualche perplessità; vorremmo sapere qual è il senso della ripetizione di questa espressione nella sua introduzione.

CIAMPI. Il mio punto di vista è che nel considerare le posizioni da difendere e quindi un intervento con una legislazione antimonopolio si debba guardare soprattutto ai comportamenti, oltre che alle strutture. Una legislazione antimonopolio deve essere innanzi tutto a difesa del consumatore e non vedo la ragione di una differenza di trattamento tra società pubbliche e società private. Una legge antimonopolio non può non rivolgersi ad ambedue le componenti dell'economia italiana. Non comprendo perchè dovrebbe mantenersi una distinzione; a meno che non si tratti di servizi che hanno una loro caratteristica specifica (ad esempio, i servizi elettrici). Non vedo perchè le imprese pubbliche italiane, che in via diretta o indiretta operano nella produzione di beni e servizi, debbano essere trattate diversamente. Dico questo anche perchè, come lei sa, senatore Vettori, nel settore del credito, dove sono presenti banche sia pubbliche sia private, da molti anni i soggetti pubblici e privati operano con le stesse caratteristiche ed io sostengo che per questo debbano stare sul mercato a parità di condizioni.

ROSSI. Signor Governatore, intanto è di grande conforto per me la sua dichiarazione favorevole all'introduzione in Italia di una legge antimonopolio. Ho tre domande da porle, di cui due sono domande-lampo, mentre la prima forse necessita di una premessa. Il suo collega *Chairman* della *Federal Reserve*, Greenspan, il 23 novembre dello scorso anno

in una Commissione del Senato americano ha dato una descrizione del mercato finanziario statunitense, rilevando l'esistenza di gravi situazioni di oligopolio. Il «rapporto Brady» sulla crisi del 19 ottobre ha riconfermato quella situazione. I dati forniti da Greenspan sono abbastanza indicativi e sotto un certo aspetto allarmanti. Egli ha detto che non più di cinque grandi istituzioni finanziarie americane controllano il 90 per cento delle emissioni non obbligazionarie (si riferiva in particolare ai *Commercial papers*); controllano, inoltre, più del 70 per cento del debito delle società quotate e più del 50 per cento dei titoli azionari emessi dalle società bancarie.

Greenspan ha proposto la revoca del Glass-Steagal-Act, quindi qualcosa di diverso da quello in cui in Italia oggi si ha fede, vale a dire la separazione tra banche commerciali e banche di investimento, che dovrebbe consentire una maggiore concorrenza.

Fatta questa premessa le vorrei domandare se crede che il settore del credito e quello dei mercati finanziari in Italia siano caratterizzati da una così elevata concentrazione e se siano così oligopolistici come quelli denunciati dal suo collega Greenspan.

A questa domanda abbastanza precisa aggiungerei che Greenspan nella sua relazione ha anche enunciato una opinione personale di critica nei confronti dell'amministrazione Reagan, per non aver applicato la legislazione antimonopolio soprattutto ai mercati finanziari.

CIAMPI. Ritengo che si possa affermare che il mercato italiano è molto meno concentrato rispetto a quello americano. Basta guardare i dati della distribuzione dei depositi e della raccolta bancaria, ma anche quelli riguardanti le operazioni più specificatamente finanziarie, come il collocamento dei titoli, eccetera. Anzi, attualmente in Italia siamo preoccupati di avere un sistema composto da molte, forse troppe unità; mentre insisto fortemente perche vi sia concentrazione e fusione tra le piccole e medie aziende, non ho mai detto nulla in tal senso per quanto riguarda le grandi aziende

Potrebbe essere anche opportuno un giorno giungere a questa soluzione, ma ho dei dubbi; d'altra parte penso che le grandi banche italiane abbiano loro stesse la capacità di comprendere se sia il caso di mantenere gli attuali assetti oppure di addivenire ad assetti diversi.

Circa le preoccupazioni per talune modifiche alla legislazione americana, ritengo che esse avverrano sempre nell'ambito del rispetto della separatezza. Si potrebbe anche pensare a modificare l'assetto per ottenere migliori risultati, ma non bisogna venir meno al principio della separatezza.

ROSSI. Dottor Ciampi, nella sua relazione lei ha parlato di una possibilità di partecipazioni minoritarie delle industrie nelle banche. Ebbene, lei pensa che il limite possa essere fissato nel 5 per cento, così come viene indicato dal *Bundeskartellamt*? Lei pensa, in altre parole, che fino al limite del 5 per cento ci possa essere la partecipazione da parte di imprese industriali nelle banche e che quello possa costituire il limite critico oltre il quale viene meno l'autonomia bancaria?

CIAMPI. Penso che si possa porre un limite massimo e poi valutare caso per caso le diverse situazioni; il limite del 5 per cento darebbe buone garanzie sulla impossibilità da parte degli interessati di raggiungere una posizione dominante. Personalmente lo ritengo un limite accettabile e ragionevole.

ROSSI Nelle ultime pagine della sua relazione si parla del gruppo creditizio polifunzionale verso il quale si starebbe dirigendo in realtà l'organo di sorveglianza

La mia domanda e la seguente ci si sta per caso dirigendo verso lo schema di banca mista tedesco, pur in assenza nell'ordinamento italiano di una normativa che regoli i rapporti tra gli intermediari finanziari bancari e quelli non bancari nel caso di conflitti di interesse?

CIAMPI Sono d'accordo che va analizzato attentamente il problema del conflitto di interesse per quanto concerne il sistema bancario. Il concetto di gruppo polifunzionale non è un'invenzione teorica, ma una soluzione che nel caso della Banca d'Italia è scaturita da una pragmatica maturazione di idee.

Il sistema bancario distinto per funzioni andrà rivisto nel momento in cui verranno aperte le frontiere europee, allorquando ci andremo a confrontare con le banche tedesche e francesi che possono compiere tutte le operazioni. L'ipotesi maturata tiene conto della struttura del nostro sistema così come si è storicamente sviluppato. Il gruppo polifunzionale è la soluzione che crea meno sconvolgimenti, dando una risposta alle più svariate richieste finanziarie. In tal modo appare più agevole evitare i pericoli che potrebbero venire dal riconoscere ad una banca molteplici competenze; un assetto a geometria variabile (quale può essere quello al quale partecipano la banca, una società di *leasing*, una società di *factoring*) potrebbe consentire un maggior controllo della gestione, oltre ad avere la possibilità di meglio rispondere alle richieste che vengono dal mercato variando di conseguenza la sua struttura. La mia preoccupazione è che imprese non finanziarie abbiano accesso diretto al nucleo che amministra le banche, perchè la riserva dei depositi può far gola ad un'impresa in difficoltà. Ma un'impresa non finanziaria che partecipa al capitale di una società del gruppo che svolge attività di *leasing* o di *factoring*, attività che non prevedono la raccolta del risparmio tra il pubblico, può anche assumere una posizione maggioritaria. Sono perciò possibili combinazioni all'interno dei gruppi, purchè avvengano nell'ottica del consolidamento dei conti.

CAVAZZUTI. Vorrei allacciarmi a quanto le chiedeva il senatore Rossi, a proposito del conflitto di interessi.

La situazione diventa molto delicata allorquando l'intermediario polifunzionale, verso il quale si muove l'Istituto centrale, comincia a gestire un suo portafoglio titoli: è la classica situazione del conflitto di interessi, che contrappone l'intermediario al cliente.

Non ritiene perciò che prima di muoversi in questa direzione occorrerebbe una regolazione generale del mercato? Altrimenti continuiamo ad immaginare operatori sul mercato in assenza di un'adeguata legislazione.

CIAMPI. Non posso che condividere quanto lei ha detto; spero che il Parlamento possa al più presto dettare norme chiare per quanto riguarda i gruppi.

Nel frattempo, le disposizioni amministrative emanate giovedì scorso hanno definito, per soli fini di vigilanza, il concetto di gruppo; è un punto che richiede una definizione per legge. In questa sede si pone il problema degli altri interessi. Ciò che lei ora sottolineava sarà certamente di stimolo per noi stessi al fine di far maturare ulteriormente questa materia che mi auguro venga definita in tempi relativamente brevi. Nel frattempo la Banca d'Italia si muove con la necessaria gradualità avendo ben presente che si tratta di operazioni legate all'attività delle singole aziende; si sta comunque portando avanti l'idea del gruppo polifunzionale e mi auguro che nel volgere di pochi mesi si possa arrivare a concrete iniziative che vedano accorpamenti diversi rispetto all'attuale situazione. È da sperare che i due processi vadano avanti insieme, perchè certamente i problemi da voi sollevati si pongono e noi non siamo in grado di poter dare una risposta completa. Questa può venire soltanto dal Parlamento.

PRESIDENTE. Vorrei fare anch'io una domanda. Abbiamo usato la definizione *antitrust* come una definizione di comodo; il nostro tipo di riferimento, almeno il mio, è rivolto ad una legislazione a tutela della concorrenza, del consumatore e – direi – anche del pluralismo economico che ha un valore molto importante. Nel corso delle audizioni abbiamo ascoltato vari punti di vista e sottoposto ad analisi alcune situazioni di fatto. Vi è però un aspetto che forse è stato trascurato durante le audizioni e vorrei una sua opinione in merito. Vi è un protagonista occulto delle distorsioni della concorrenza che molte volte è lo Stato attraverso la politica degli aiuti e degli incentivi. Lei non pensa che un'autorità dovrebbe in qualche modo controllare l'attività del Parlamento e del Governo in questa direzione?

CIAMPI. Il problema che lei evoca è un problema che la Comunità economica europea si è già posto, proprio perchè ha visto i rischi per la concorrenza che derivano non soltanto dal comportamento delle imprese, ma forse anche dagli aiuti dei singoli stati. Ora, per

risolvere questo problema anche a livello nazionale, definendo i soggetti e il tipo di attività, ritengo necessario un intervento comunitario che possa svolgere un'azione limitativa delle singole legislazioni nazionali. Nella mia ignoranza degli aspetti di diritto costituzionale, non so bene come si possa risolvere il problema; mi sembra però che già la Comunità economica europea se lo sia posto e che lo stia di fatto affrontando, anche se in una maniera che comporta la necessità di arrivare poi a compromessi. D'altronde, questa sembra essere l'unica via di soluzione al problema.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il Governatore della Banca d'Italia, dottor Ciampi, e dichiaro conclusa l'audizione.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO