



**ASTRID – Gruppo di lavoro sulla “Regolazione dei mercati finanziari e disciplina del credito” (coordinato da Luigi Spaventa)**

## **Appunto su “Regolamentazione e concentrazioni bancarie”**

*(Versione del 10 ottobre 2005)*

*di Marcello Messori*

**Publicato in “ASTRID – Rassegna” n. 18 del 2005**

**1.** Il Parlamento sembra orientato ad inserire nella Legge sulla tutela del risparmio una revisione del mandato del governatore e della *governance* della Banca d’Italia (BdI) che è deludente perché trascura molti delicati aspetti relativi a: le procedure di nomina del direttorio o di un nuovo organo direttivo, la collegialità di tale organo, le linee guida per una riorganizzazione interna, la gestione della transizione. L’aspetto forse più deludente risiede però nel fatto che il Parlamento non sembra voler cogliere questa occasione per sanare un’annosa e distorsiva anomalia: l’accentramento in BdI sia della vigilanza sulla stabilità sia della tutela della concorrenza nel settore bancario.

Supponiamo che, folgorato sulla “via di Damasco”, questo o il prossimo legislatore metta fine a questa vistosa anomalia. Lo scopo della mia nota è di sottolineare che l’auspicabile passaggio all’Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) delle competenze *antitrust* in materia bancaria non basterebbe comunque a specificare un’efficace divisione del lavoro fra le due autorità. L’area di potenziale e problematica sovrapposizione riguarda un aspetto importante: le concentrazioni bancarie.

**2.** Normalmente le concentrazioni bancarie danno luogo a processi complessi che possono investire sia profili di concorrenza che profili di stabilità; e, talvolta, tali profili sono in reciproca contraddizione. Non è infatti un mero esercizio teorico prevedere che si possano presentare aggregazioni bancarie che, pur creando problemi di *antitrust*, sono auspicabili per la stabilità del sistema bancario (caso A) o che, pur essendo irrilevanti in termini di *antitrust*, minacciano la stabilità del sistema bancario (caso S). Per prefigurare il caso A, basti ipotizzare: un gruppo bancario “*too big to fail*” (almeno secondo i canoni informali ma radicati della vigilanza sulla stabilità) che versa in difficoltà strutturali; e la presenza del suo principale concorrente, nel mercato rilevante, che è pronto al salvataggio mediante acquisizione. Tale aggregazione tende a determinare una restrizione della concorrenza e – al contempo – a costituire la via più agevole per allontanare rischi di stabilità. Per prefigurare il caso B, basti ipotizzare l’acquisto a debito di un gruppo bancario da parte di un più piccolo concorrente; pur non arrivando a una quota del mercato rilevante che pone problemi di *antitrust*, il nuovo gruppo potrebbe accusare *ratio* patrimoniali così bassi da determinare problemi di stabilità.

A prima vista, la soluzione normativa ottimale del problema richiede solo di mantenere una doppia competenza: ogni concentrazione bancaria deve superare il vaglio sia della BdI riguardo

alla stabilità sia di Agcm riguardo alla concorrenza. A ben vedere però, ciò equivale a dotare ciascuna delle due autorità di un potere di veto rispetto alle decisioni dell'altra; e la soluzione è ottimale solo se si genera una fattiva collaborazione fra le due. La mia tesi è che il risultato cooperativo sia tutt'altro che scontato.

Alcuni semplici risultati di "teoria dei giochi" mostrano che l'esercizio discrezionale di un reciproco potere di veto rende dominanti i comportamenti non cooperativi fra gli attori se vi è un'unica interazione; e che lo stesso tende a valere con interazioni ripetute per un tempo indefinito se la "minaccia di sanzioni" contro i comportamenti non cooperativi è meno forte dei relativi benefici (per esempio, maggiore credibilità o posizione egemonica). Una BdI, che si sentirebbe ingiustamente privata della sua competenza storica relativa alla concorrenza, e una Agcm, preoccupata di costruirsi rapidamente una reputazione nel nuovo campo, rientrerebbero pienamente in tale quadro.

3. Se la sovrapposizione di competenze fra BdI e Agcm non trova una soluzione efficace nell'attribuzione di un reciproco potere di veto alle due autorità, si presenta un'ovvia alternativa: ammettere che, in campo bancario, la vigilanza sulla stabilità domina rispetto alla tutela della concorrenza oppure viceversa. La soluzione normativa sarebbe semplice: la BdI (l'Agcm) deterrebbe il potere di valutazione di ogni concentrazione bancaria, sentito il parere dell'Agcm (della BdI) rispetto ai profili di concorrenza (di stabilità). Per utilizzare il gergo della teoria economica, una soluzione del genere disegnerebbe però incentivi perversi. Se fosse privilegiata la vigilanza sulla stabilità, si ritornerebbe a una situazione analoga all'attuale: quantomeno nel caso delle concentrazioni, il trasferimento dell'*antitrust* bancario all'Agcm sarebbe solo formale. Se fosse privilegiata la tutela della concorrenza, Agcm potrebbe indulgere alla pericolosa tentazione di sottrarre a BdI uno strumento, forse astrattamente improprio ma di fatto cruciale, come le concentrazioni per il perseguimento della stabilità.

Sono convinto che, come spesso accade nella realtà, sia impossibile definire e – ancor più – realizzare una soluzione ottimale (*first best*). Un *second best* può essere quello di non sacrificare la tutela della concorrenza sull'altare della stabilità, ma di lasciare al responsabile della stabilità l'ultima decisione. Questo risultato può essere ottenuto definendo una successione logico-temporale (sequenza) fra le scelte delle due autorità. E' evidente che l'autorità, che sceglie per prima, seleziona ossia restringe lo spettro delle alternative accessibili per l'altra autorità; è altrettanto evidente che l'autorità, chiamata a effettuare l'ultima scelta, determina il risultato finale pur se sotto il vincolo fissato dalla scelta precedente. La sequenza, qui proposta, dovrebbe essere evidente:

- ogni concentrazione bancaria dovrebbe passare al vaglio dell'Agcm riguardo ai profili rilevanti per la concorrenza;
- il sottoinsieme di concentrazioni bancarie, sopravvissute al primo filtro, avrebbe il via libera solo dopo aver superato anche il secondo filtro della BdI relativo ai profili di stabilità.

E' evidente che la soluzione, qui proposta, attenua ma non elimina la probabilità del verificarsi di comportamenti non cooperativi fra le due autorità (cfr. punto 2). Un primo corollario essenziale alla mia proposta è, quindi, che Agcm e BdI diano conto - in modi trasparenti - delle procedure decisionali seguite (*disclosure*) e siano pronte a provare la conformità fra le scelte compiute e le procedure dichiarate (*accountability*). Un secondo corollario (scontato) è poi che BdI perda il privilegio della comunicazione preventiva, rispetto al mercato, di ogni aggregazione bancario; a mio giudizio tale privilegio, che si fondava sui regolamenti del Tub redatti dalla stessa BdI, è già superato dal Tuf.