COMMISSIONE VI

**FINANZE**

**IX**

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 SETTEMBRE 1991

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, DOTTOR FRANCESCO SAJA, SULLA VICENDA DELL'AUMENTO DI CAPITALE DELLE ASSICURAZIONI GENERALI**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCO PIRO**

## INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

**Audizione del presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Francesco Saja, sulla vicenda dell'aumento di capitale delle Assicurazioni generali:**

Piro Franco, *Presidente* ..... 3, 4, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20

Bellocchio Antonio (gruppo comunista-PDS) ..... 10, 11, 13, 20

Pera Alberto, *Segretario generale dell'autorità garante della concorrenza e del mercato* ..... 13

Usellini Mario (gruppo DC) ..... 4, 5, 7, 10, 14, 15, 16, 19

Saja Francesco, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato* ..... 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 21

Visco Vincenzo (gruppo sinistra indipendente) ..... 13

**La seduta comincia alle 10.5.**

**Audizione del presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Francesco Saja, sulla vicenda dell'aumento di capitale delle Assicurazioni generali.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato, Francesco Saja, sulla vicenda dell'aumento di capitale delle Assicurazioni generali.

Ritengo che oggi sia una giornata importante per il Parlamento italiano, perché per la prima volta, da quanto mi risulta, l'autorità antitrust viene ascoltata da una Commissione parlamentare. Questo evento si è potuto realizzare grazie alla grande disponibilità e sensibilità giuridica e tecnica del presidente Saja, che molti colleghi hanno già avuto il piacere di conoscere e di apprezzare.

A nome della Commissione finanze vorrei ringraziare il Presidente della Camera che, con una lettera veramente molto bella, in distribuzione nei nostri uffici, ha autorizzato l'odierna audizione su una materia di rilevante interesse generale. Vi sono colleghi di tutti i gruppi, in questa sede, che hanno contribuito alla predisposizione della legge antitrust ed è presente, nella nostra Commissione, il relatore sul parere rinforzato allora espresso.

L'indimenticabile titolo V e l'altrettanto indimenticabile articolo 7, comma 2 di quella legge – come vede, li ricordiamo a memoria – hanno comportato tanta sofferenza ma anche tanto piacere per la Commissione finanze, che ha approvato quel provvedimento all'unanimità (e dunque con il voto di colleghi qui presenti come gli onorevoli Serrentino e Bellocchio, cioè di deputati capigruppo della maggioranza e dell'opposizione, dell'onorevole Visco come dell'onorevole Ciampaglia, del vicepresidente Umidi Sala e di altri colleghi che onorano la nostra Commissione, come la collega Romani. Ho presentato così tutti i colleghi presenti alla seduta odierna).

Nell'audizione svoltasi ieri il presidente della CONSOB, dottor Bruno Pazzi, in una memoria scritta che ha lasciato alla Commissione e che ci permettiamo di consegnare immediatamente ai rappresentanti dell'autorità antitrust, ha affermato che a tale autorità spetta il compito di svolgere una funzione di verifica.

All'interno della Commissione vi sono diverse opinioni, ma in matera vi è oggi una legge: questo è il problema. Alcuni, infatti, si avventurano sul terreno dell'interpretazione della legge stessa, che è quello tipico della funzione parlamentare alla quale siamo stati delegati per espressa volontà popolare e che stiamo cercando di svolgere, in base all'articolo 67 della Costituzione, senza vincoli di mandato (anche se potremmo sbagliare); ma su tale materia la nostra Commissione si è espressa in modo unanime, anche se molto spesso si divide sui contenuti. Posso affermare, in proposito, che le posizioni dei colleghi Visco e Sacconi – quest'ultimo è qui presente in rappresentanza del Governo per l'esame delle interrogazioni che ha avuto luogo prima dell'inizio dell'audizione – non sono sempre collimanti; tuttavia, il contributo tecnico del collega Visco è ben conosciuto ed egli

di solito riesce a convincere la maggioranza a votare a favore delle proprie tesi e a mettere in minoranza il collega Sacconi. Così funziona la Commissione finanze. Mi rendo perfettamente conto che questo stile si avvicina più a quello anglosassone che non a quello dominante nel nostro paese.

Nel cederle la parola, dottor Saja, desidero ringraziarla innanzitutto per aver accolto il nostro invito e per il contributo che vorrà e potrà offrirci. Mi permetto di chiederle soltanto che, nel caso in cui qualcuno le dicesse che vi è qualcosa che non può fare, sia lei a chiedere di essere ascoltato dal Parlamento; infatti, finché quest'ultimo esisterà noi non permetteremo che vengano portate avanti interpretazioni delle norme affermate mediante decreti di un ministro che contraddicono quelli di un altro ministro. La legge è legge, ed è così da due secoli! Forse la storia è cominciata con Tocqueville, ma comunque è certo che, fino a prova contraria, è il Parlamento ad approvare le leggi.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.* Sono io, presidente, a ringraziare lei e tutti gli onorevoli deputati per l'onore che mi è stato fatto nel momento in cui sono stato convocato per l'audizione odierna, di cui sono lieto ed orgoglioso e spero di collaborare nei limiti modesti delle mie possibilità, per quanto possa giovare, per l'esatta applicazione della legge, come lei giustamente ha detto, che deve promanare da un atto normativo, non da interferenze di carattere amministrativo o politico, cosa sulla quale concordo pienamente con lei.

Mi permetto, altresì, di sottolineare che nel corso della mia lunga esperienza mai nessuno mi ha chiesto di comportarmi in un modo o in un altro, perché la mia indipendenza è conosciuta. In tal senso, non posso che concordare totalmente con quanto in proposito ha detto il presidente.

Rinnovo il mio ringraziamento e ribadisco la gratitudine per la convocazione odierna: sono molto lieto di trovarmi davanti a questa Commissione parlamentare e sono a disposizione per quello che gli onorevoli deputati vorranno chiedere, ovviamente nei limiti di ciò che posso fare nella mia condizione; peraltro, non so di cosa dovrei trattare, in quanto non mi è stato comunicato nulla in proposito.

PRESIDENTE. Do senz'altro la parola all'onorevole Usellini, capogruppo della democrazia cristiana presso la nostra Commissione.

MARIO USELLINI. Mi associo ai ringraziamenti del presidente nei confronti del presidente Saja per aver assicurato la propria disponibilità ad essere ascoltato dalla Commissione ed a discutere delle questioni che intenderemmo affrontare.

Credo che, come il presidente ha ricordato, sia stato compiuto uno sforzo in questi anni per far sì che il mercato italiano, inteso come economia nel suo insieme, fosse assistito da regole presenti già da tempo in altri paesi della Comunità, regole che contribuiscono a rendere più forte lo stesso mercato e, al contempo, a garantire un sistema ed uno sviluppo economico rispettosi dei diritti dei cittadini e delle esigenze delle parti economiche più deboli. Al fine di realizzare questi obiettivi sono state inserite nell'ordinamento una serie di disposizioni, alcune delle quali sono attribuite ad autorità speciali costituite a questo scopo al di fuori del Governo proprio per garantirne l'assoluta imparzialità, indipendenza ed autonomia di azione.

Il problema che vorremmo discutere oggi si riferisce ad un fatto preciso, ad un'operazione rilevante, in corso sul mercato finanziario, che riguarda la prima compagnia assicurativa del nostro paese ed una delle più importanti del mondo. La domanda che ci poniamo è se le norme che sono di recente state approvate e le autorità che sono chiamate ad applicarle abbiano, in fase di prima applicazione, incontrato difficoltà nel collegare i fatti e le operazioni alle norme stesse, ovvero se le operazioni di cui

stiamo parlando siano al di fuori di tali norme. Nel primo caso si tratta evidentemente di una valutazione che progressivamente si svilupperà nel tempo; nel secondo caso si tratta di constatare che abbiamo commesso un errore macroscopico, nel senso che le leggi che abbiano varato sono assolutamente inutili.

Per comprendere quali siano in primo luogo i problemi ai quali vorremmo collegare le norme di cui stiamo parlando, credo sia opportuno entrare nel merito della questione. Per ricordare alcuni elementi essenziali di quest'operazione, vorrei innanzitutto richiamare il comunicato stampa del 17 maggio scorso della compagnia Generali che, nell'annunciare l'aumento di capitale noto e l'offerta, indicava sotto il titolo « Gestione speciale » i seguenti concetti: « Il consorzio sottoscriverà insieme ai *warrant* un pari numero di azioni ordinarie generali a lire 6.000 cadauna assicurando così alla compagnia l'immediato incasso dell'intero controvalore dell'emissione e le vincolerà irrevocabilmente al servizio dei *warrant* in una gestione speciale presso la Spafid. La Spafid stessa eserciterà il diritto di voto nelle assemblee ed incasserà i dividendi per conto dei consorziati ».

Se stiamo all'intenzione, già definita da deliberati evidentemente frutto di accordi, dobbiamo riconoscere che questo tipo di progetto configura in primo luogo la costituzione di un consorzio, in secondo luogo la disponibilità di coloro i quali intendono partecipare al consorzio a privarsi sin dall'inizio del diritto di voto attribuito alle azioni che si apprestano a collocare a favore di uno dei consorzianti il quale, a sua volta, le trasferisce alla propria fiduciaria che è la Spafid. La rilevanza dell'operazione è nella la dimensione del collocamento che comporta la potenziale capacità di controllo della compagnia, stando alle ultime assemblee della stessa in cui la presenza degli azionisti raramente ha superato la quota del 30 per cento.

Questa operazione comportava automaticamente l'obbligo di una richiesta preventiva di autorizzazione nei confronti dell'autorità denominata ISVAP, che è responsabile del rilascio di autorizzazioni quando si configurino situazioni di controllo che nella legge speciale in materia di partecipazione delle compagnie di assicurazione stabilisce la sussistenza senza necessità di prova, cioè una sussistenza derivante dalla norma, della condizione di controllo quando la partecipazione superi il 10 per cento.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. O il quarto nel caso in cui siano quotati in borsa.

MARIO USELLINI. La stessa legge speciale presume la sussistenza del controllo anche collettivamente e quindi con la personale posizione di controllo di ciascun partecipante.

L'operazione, configurata nei termini che ho esposto, avrebbe quindi comportato non solo la richiesta di autorizzazione della Spafid, ma anche la presumibile, necessaria richiesta di autorizzazione per tutti i partecipanti al controllo attraverso la partecipazione al consorzio. È evidente, infatti, che quest'ultimo non si limita a gestire l'operazione relativa alla sottoscrizione di nuovi titoli in emissione e loro rivendita al mercato, ma gestisce per un lungo periodo di tempo i diritti di voto attraverso un accordo tra i partecipanti al consorzio che attribuisce l'intero pacco dei diritti ad un solo consorziante.

Per eludere questa norma è stato modificato il piano, ma tale modifica ha comportato la riattribuzione in testa a ciascun consorziato dei diritti corrispondenti alle quote sottoscritte e la riserva a favore di Mediobanca, per coprire le quantità previste nel collocamento, di poter aumentare la partecipazione al di sopra del 10 per cento. Ciò ha come conseguenza comportato che Mediobanca ha dovuto rivolgere un'istanza all'ISVAP per chiedere l'autorizzazione. A nostro giudizio, qui con riferimento ad altre autorità è avvenuto un primo fatto, cioè che la CONSOB, informata della richiesta di autorizzazione all'ISVAP, non avrebbe do-

vuto concedere la pubblicazione del prospetto sino a che non fosse stata acquisita l'autorizzazione dell'ISVAP all'operazione per l'evidente ragione che, qualora tale autorizzazione non fosse pervenuta, l'operazione sarebbe stata successivamente resa impossibile. Si tratta di un fatto rilevante che, per così dire, si commenta da sé, ma che obiettivamente può senz'altro essere stato determinato dalla necessità di applicare per la prima volta un insieme di norme con riferimento, per di più, ad un'operazione che ha una sua complessità.

In merito alle funzioni della CONSOB, mi sono permesso di sottolineare al presidente come nel controllo di legittimità che tale commissione svolge e intende svolgere sulle operazioni sottoposte alla sua attenzione, la regolarità delle stesse deve essere riferita a tutto l'ordinamento vigente e quindi non riguardare solo alcune parti di esso. Pertanto, per la parte di potenziale interesse di altre autorità, la CONSOB deve richiedere direttamente ai proponenti dell'operazione se si siano attivati nei confronti delle altre autorità e quindi ha un obbligo diretto di comunicazione alle medesime dell'esistenza dell'operazione.

Infatti, voi avete come fonte di informazione le altre pubbliche amministrazioni e non svolgete di necessità una funzione istruttoria analitica, che invece per una serie di casi è devoluta ad altre autorità, le quali hanno tuttavia in quanto responsabili in certi casi prima di voi, la possibilità di informare.

Vorrei considerare ancora quanto è accaduto. Sembra che nella valutazione della CONSOB non si ritenga vi siano norme che avrebbero imposto il passaggio all'autorità; ieri è stato anche sostenuto che comunque tale passaggio dovrebbe avvenire successivamente.

Qui si intreccia una serie di problemi, alcuni dei quali vorrei esaminare, non prima tuttavia di aver esposto un'ultima considerazione.

Il consorzio in questione nel suo insieme raccoglie il controllo dell'85 per cento delle compagnie assicurative italiane private, quindi con esclusione dell'INA.

L'articolo 16 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alle comunicazioni delle concentrazioni, recita: « Le operazioni di concentrazione di cui all'articolo 5 devono essere preventivamente comunicate all'autorità qualora il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate sia superiore ai 500 miliardi di lire, ovvero qualora il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'impresa di cui è prevista l'acquisizione sia superiore a 50 miliardi di lire ». Si chiarisce successivamente che per le compagnie di assicurazione il valore viene riferito ai premi incassati.

L'operazione di cui ci stiamo occupando ha evidentemente questa rilevanza; essa, per la verità, è cento volte superiore a quella prevista, perché il volume dei premi incassati dalle Generali supera i 6 mila miliardi. Pertanto, la necessità di comunicare preventivamente all'autorità l'intenzione di porre in essere l'operazione, a mio giudizio, non trova ostacoli, in quanto tale comunicazione dovrebbe essere l'automatica conseguenza dell'applicazione di questa norma.

Come vediamo, essa richiama l'articolo 5. Se consideriamo quanto si è tentato di dire nel descrivere le operazioni di concentrazione di cui all'articolo 5, constatiamo che, mentre il comma 1 descrive le operazioni di concentrazione, il 2 le esclude, pur sussistendo per la dimensione del controllo, quando una banca o un istituto finanziario le realizzi con il fine di rivendere sul mercato le azioni e purché sottostiano a due condizioni: quella di detenere i titoli per non più di 24 mesi e quella di non esercitare i diritti di voto.

È evidente che tale comma non è applicabile in questo caso. Occorre allora chiedersi se il collocamento sia possibile al di fuori di questa norma, attraverso un consorzio.

La norma è stata configurata per salvare le operazioni di collocamento, ma a certe condizioni, al di fuori delle quali

appunto non esiste la possibilità di fare tale collocamento; si fa solo controllo. È molto delicato stabilire dove l'operazione in quanto tale finisca.

Tuttavia, se ci poniamo nella posizione di coloro che avevano effettuato l'operazione, visto che non sottostanno a questi criteri e a questi limiti, si tratta di vedere se la situazione che si realizza in testa ad uno o a più dei partecipanti configuri in qualche modo un'operazione di concentrazione. Per chiarire questo punto, dobbiamo andare all'articolo 7, il quale determina una nozione di controllo molto più ampia di quella descritta dal codice civile, in quanto, oltre a richiamare tale codice, recita: « Inoltre, in presenza » – riporto solo qualche voce più rilevante ai fini del nostro discorso – « di contratti che conferiscono la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività dell'impresa »...

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Anche in via di fatto.

MARIO USELLINI. La norma fa riferimento alle circostanze di fatto e di diritto. Qui addirittura siamo in presenza di un contratto consortile il quale stabilisce istituzionalmente una posizione di controllo in testa alla capofila, talché quest'ultima ha dovuto sottostare ad un procedimento di autorizzazione per assumere il controllo (si parla sempre di partecipazioni in una società di assicurazioni).

Allora, quello che qui viene definito come influenza determinante, per la legge speciale, con riferimento al soggetto di cui si tratta, addirittura è configurato come controllo *sic et simpliciter;* quindi, è molto di più dell'influenza determinante, è già controllo.

Sorge quindi la seguente domanda: una posizione che addirittura, con riferimento al settore di cui si tratta, è già di controllo per l'autorità preposta alla specifica applicazione della norma come può non avere alcuna rilevanza ai fini della concorrenza ?

I casi sono due: o quest'operazione rientra nell'ambito di quelle soggette alla disciplina – non entro nel merito della decisione dell'autorità, la quale può benissimo sostenere che l'operazione è lecita – ovvero vuol dire che possiamo buttare questa legge. Infatti, ci è stato spiegato molto bene come sarà possibile realizzare in Italia le operazioni di concentrazione, senza passare attraverso la normativa antitrust: mai verranno fatte sulla base del comma 2 dell'articolo 5 (allora sì che andrebbero sotto, dovendo sottostare a quei limiti !), senza dubbio andranno sempre oltre due anni e sempre con l'esercizio del diritto di voto !

In Italia la fantasia di abili avvocati è sempre orientata a disattendere le norme piuttosto che a darne una lettura ed una applicazione ordinaria, il che poi in questi casi non comporta sanzioni od ostacoli ma il vaglio di un'autorità, la quale può ben ritenere che l'operazione sia legittima o eventualmente introdurre qualche cautela; in questo caso, poteva consistere nel sospendere l'esercizio del diritto di voto in testa ai partecipanti al consorzio, tenuto anche conto del fatto che l'appropriazione dei diritti di voto per metà è fatta a spese di azionisti che sottoscrivono con l'acconto dei *warrant* il 50 per cento del capitale, senza avere alcun diritto di voto, interamente mantenuto in testa al consorzio.

In sostanza, si pone il seguente problema: ritenete voi – a noi non interessa ora evidenziare sanzioni ed irregolarità – che in questa materia ordinariamente, con riferimento al caso in questione, alcuni obblighi non siano stati rispettati con riferimento all'articolo 16 e all'attivazione di un procedimento e che, al di fuori di tali obblighi riguardanti la responsabilità di quanti hanno dato vita all'operazione, vi siano per l'autorità stessa possibilità di intervento e di valutazione ?

Dicevo ai colleghi nel corso di una discussione che è stata sospesa per introdurre quest'audizione e con riferimento ad un procedimento legislativo in atto, riferito alle OPA, alle offerte pubbliche

che anche quella legge diventa inutile se passa un principio di questo tipo; sapete meglio di me quale conseguenza può derivare dall'applicazione di questa regola alle operazioni di scalata. Basterà raggiungere l'accordo sulla delibera di aumento di capitale, portare avanti l'operazione con il consorzio e stabilizzare per dieci anni i diritti di voto con operazioni di questo tipo. Comprenderete, quindi, che vengono vanificate completamente le norme sull'OPA, quanto meno quelle relative agli incrementi delle posizioni dominanti già esistenti.

Questi erano i quesiti che desideravo porle, dottor Saja. Le chiedo scusa di essere stato un po' prolisso, ma forse la materia lo esigeva.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Credo di aver compreso i suoi quesiti, onorevole Usellini, comunque, nel caso in cui non li abbia esattamente intesi, quando le risponderò potrà senz'altro interrompermi per precisarli ulteriormente.

PRESIDENTE. Nel ringraziare l'onorevole Usellini, do la parola all'onorevole Bellocchio.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Se il presidente me lo consente, vorrei svolgere una brevissima introduzione...

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, presidente Saja, ma generalmente nelle nostre audizioni siamo abituati a seguire un certo metodo: prima l'autorità audita espone, poi i parlamentari che lo desiderano rivolgono domande ...

FRANCESCO SAJA. Sì, ma poiché l'onorevole Usellini ha detto, giustamente, che la questione è molto complessa, vorrei cercare di chiarirla un poco, anche se mi rendo conto che, forse, potrei rischiare di complicarla ulteriormente ...

PRESIDENTE. Ritengo, presidente Saja, che l'onorevole Bellocchio sarà sicuramente disponibile ad intervenire dopo le sue precisazioni, convinto che le risposte che fornirà all'onorevole Usellini gli consentiranno ugualmente di porle altre domande, tali da rendere l'audizione ancora più concreta.

Le do la parola, presidente Saja.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Se non ho compreso male, signor presidente, onorevole Usellini, il problema va posto nei seguenti termini: nel caso in ispecie si ritiene, ormai, che le due imprese, cioè da un lato le Assicurazioni generali e dall'altro Mediobanca, abbiano risolto ogni problema perché hanno ottenuto l'autorizzazione dell'ISVAP, in base all'articolo 10 della legge n. 20 del 1991. Ormai, quindi, tutto è finito.

Si dice, stando ai contraddittori dell'onorevole Usellini e di altri, che l'articolo 7 non viene considerato, perché in questo caso il controllo non è quello di cui all'articolo 5 della legge antitrust, bensì un controllo del tutto particolare (in questo senso si è espresso sui giornali lo stesso professor Mignoli). Dunque, se si escludono gli articoli 6, 7 e 16, e conseguentemente tutti gli altri, ormai tutto avviene al di fuori, sostanzialmente, dell'autorità che ha il potere del controllo, della tutela e della concorrenza. Non è forse questo il termine del problema, onorevole Usellini ?

Va quindi evidenziato, preventivamente, che il fenomeno del controllo oltre ad avere un carattere unitario nella sua essenza fondamentale, si risolve nella funzione dominante di un soggetto rispetto ad un altro. Le modalità possono essere diverse, e nel nostro ordinamento giuridico abbiamo tante forme di controllo: siamo partiti dall'articolo n. 2359, poi modificato sia nel 1974, sia successivamente. Ma si è trattato delle varie modalità con cui viene esercitato il controllo, perché è rimasta l'entità ontologica del consorzio, cioè la sua funzione di eserci-

tare una funzione dominante su un'altra impresa. Ragion per cui, il mancato riferimento dell'articolo 5 e dell'articolo 7 alla legge n. 20 (a parte il fatto che questo non sarebbe stato possibile per ragioni cronologiche, perché la legge n. 20 è del 1991 e la legge n. 287 è del settembre 1990) è dovuto al fatto che, nella sostanza, l'articolo 10 fa riferimento alla normativa precedente, a proposito della quale giova ripetere che ha ad oggetto fondamentale il controllo, la funzione direttiva di orientamento della società controllante sulla controllata. Ciò trova pieno riscontro nell'ordinamento comunitario e precisamente nel regolamento 4064.

Dunque, quando si sostiene che il controllo è avvenuto in base a quanto previsto dall'articolo 10 e non dall'articolo 7, a me pare che non vi sia in ciò un elemento tale da escludere l'applicazione di una legge quella sulla tutela della concorrenza – che da tutti è stata elogiata, considerata di grande civiltà e sollecitata dalla Comunità economica europea, essendo infatti il nostro l'unico Stato che non si era ancora adeguato e che rispetto ad altri paesi denunciava un enorme ritardo (gli Stati Uniti, in particolare, almeno un secolo prima avevano emanato lo Scherman Act).

Come accennato dall'onorevole Usellini, quindi, la legge sulla tutela del mercato consente a tutte le imprese di esercitare i loro diritti anche a tutela dei consumatori; infatti, rispetto allo legge americana, dove era accentuato il carattere soggettivo della tutela, la nostra legge, specie agli articoli 4 e 27, tiene in grandissima considerazione quel carattere di socialità che mi sono permesso di ricordare nel corso di conferenze che ho tenuto a Bologna e all'università Bocconi di Milano. Tale carattere fa sì che il mercato venga difeso non solo per le imprese, ma anche per i consumatori e per gli utenti.

È dunque possibile affermare, ritornando al nostro discorso, che allorquando si sostiene che il controllo non risponde alle modalità specifiche dell'articolo 7 – peraltro così ampio che se non ci fosse l'articolo 10 sarebbe stato impossibile non considerarlo -, sostanzialmente non si dice una cosa particolarmente importante e cioè che permane la sostanza del fenomeno, vale a dire la funzione dominante del controllo. Pertanto, se questa è presente, risulta applicata tutta la normativa degli articoli 5 e 6, ed il perché è chiaro trattandosi di due fenomeni diversi: mentre il controllo vale per il rapporto intersoggettivo tra due imprese, la funzione della tutela della concorrenza vale nei confronti del mercato nazionale. L'articolo 6 della legge n. 287 afferma, chiaramente, che nei riguardi delle operazioni di concentrazione soggette a comunicazione, ai sensi dell'articolo 16 (e tra queste rientrano anche quelle relative all'aumento di capitale), l'autorità valuta se comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale, così da eliminare o ridurre la concorrenza in modo durevole.

Ripeto, si tratta di due problemi diversi: perché una cosa è il controllo, che ha un carattere soggettivo, limitato al controllato e al controllante, altra è l'espansione del fenomeno sul mercato nazionale. E al riguardo l'autorità che ho l'onore di presiedere – mantiene pienamente la sua competenza, perché potrebbe anche accadere che il controllo di una società su un'altra, venendo a turbare la concorrenza su un settore, territorialmente limitato o geograficamente più esteso, possa risolversi in un danno per i cittadini.

Quindi, a me pare che la norma dell'articolo 10 della legge n. 20 del 1991 non modifichi l'impalcatura fondamentale della legge n. 287 del 1990, perché quest'ultima – che ha carattere generale e, ripeto, è una legge di grande civiltà, da tutti auspicata, che ha regolato la convivenza civile ed economica tra i cittadini – resta in vigore e deve essere osservata.

Più di questo, salvo rispondere alle vostre domande, non posso dire, sia perché faccio parte di un organo collegiale sia perché è probabile che tale organo si interessi e si debba interessare della materia. Sento però di dover riaffermare

senza alcun dubbio la mia opinione che il fermarsi al controllo, come si vorrebbe da parte di qualcuno, vorrebbe dire fermarsi a mezza strada. In tal caso, infatti, da chi verrebbe controllata la concorrenza sul mercato nazionale ? Il controllo, onorevoli Usellini e Bellocchio, esisteva prima della legge di disciplina del mercato, in base al codice civile, di cui viene sempre citato l'articoco 2359. Cosa farne, allora, della legge sul mercato ?

In altri termini, il legislatore ha stabilito che generalmente in base all'articolo 7 della legge n. 287 il controllo si attua secondo certe modalità, modalita del resto così ampie che sarebbe difficile escludere qualcosa; nel caso in oggetto vi è una presunzione – in base all'articolo 4 se le società sono quotate in borsa ovvero all'articolo 10 – ma il controllo è sempre quello. La sostanza del fenomeno è la medesima, cioè la funzione dominante da cui sorge il sospetto che la situazione di superiorità dell'ente controllante sul soggetto controllato possa creare una turbativa della concorrenza sul mercato nazionale ovvero sul mercato interessato, cosiddetto di riferimento, sia sotto l'aspetto merceologico sia sotto quello geografico. Questo controllo è di competenza delle autorità, come pienamente confermato dalla disposizione dell'articolo 20 della legge n. 287 la quale dispone, all'articolo 4 – se volete leggerlo – ...

MARIO USELLINI. Lo conosciamo bene, l'abbiamo approvato in questa sede.

FRANCESO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza del mercato.* Tale articolo stabilisce che « nel caso di operazioni che coinvolgono imprese assicurative, i provvedimenti dell'autorità sono adottati (...)». Quindi tutti i provvedimenti relativi all'abuso di posizioni dominanti, ad operazioni restrittive della libertà, a concentrazioni sono di competenza dell'autorità. Come potrebbe questa emettere tali provvedimenti se non fosse competente e se non procedesse all'istruzione delle procedure ?

Questa è, a mio avviso, la situazione nelle sue linee essenziali. Chiedo scusa se ho turbato, con il mio intervento, l'ordine dei lavori ma desideravo chiarire i termini della questione, affinché il dialogo potesse avvenire in modo chiaro ed esplicito.

PRESIDENTE. Professor Saja, il suo intervento non ha assolutamente turbato l'andamento dei nostri lavori, anzi ci ha aiutato. Altri sono i problemi di turbamento nella nostra comunità, di ben ampia portata.

ANTONIO BELLOCCHIO. Se mi è consentito, anch'io vorrei sottolineare la favorevole circostanza di un incontro in questa sede, per la prima volta, con il presidente Saja nella sua veste di garante della legge antitrust. Come già è emerso dalle considerazioni del collega Usellini e dalla prima risposta del dottor Saja, l'audizione odierna ha soprattutto lo scopo di approfondire una tematica complessa, essendosi verificato per la prima volta in 160 anni di storia delle Assicurazioni Generali un aumento di capitale in base ad una norma di legge il (comma 7 dell'articolo 2441 del codice civile) mai prima d'ora applicata.

L'approfondimento di questa tematica si rende utile anche ai fini di eventuali innovazioni legislative, la cui possibilità mi sembra esclusa dalla prima risposta data dal dottor Saja. Desidero però aggiungere che potrebbe cogliersi questa occasione di incontro per avere qualche ragguaglio su come si sia avviata l'attività dell'autorità garante, su come vengano affrontati in fase di decollo i problemi funzionali ed organizzativi della nuova istituzione.

Entro nello specifico, ponendo domande che prendono spunto dall'esposizione del collega Usellini e dalle prime risposte che lei, dottor Saja, ha dato. In primo luogo, vorrei sapere se vi sia stata comunicazione da parte di Mediobanca o delle Generali o se lei abbia esercitato il potere d'indagine di cui all'articolo 12

della legge n. 287. In caso affermativo, con quali esiti ?

La seconda domanda si riallaccia all'interpretazione da lei data della vicenda normativa. Come già è stato rilevato, esiste un problema di raccordo tra l'articolo 16, l'articolo 5 e l'articolo 7 della legge n. 287 del 1990, in quanto l'obbligo di comunicazione all'autorità riguarda anche l'assunzione di posizioni di controllo di un'impresa su un'altra; l'eccezione quindi non ricorre nel caso Mediobanca-Generali. Poiché la questione si sposta sul significato del controllo, le chiedo se debba essere assunto, a questo fine, solo il dettato dell'articolo 7 o se il termine controllo debba essere desunto dall'intera legge, come a me sembra. A mio avviso, anche se ci si limitasse solo al disposto dell'articolo 7, si dovrebbe considerare come rientrante nel controllo anche l'esercizio dell'influenza dominante. Nel caso in esame, non vi è la possibilità che Mediobanca eserciti tale influenza dominante ? A decidere in merito non devono essere gli organi di controllo ?

Lei ha fatto riferimento all'articolo 10 della legge n. 20; io aggiungo anche l'articolo 11 di quella legge. Il primo, ai fini della autorizzazione all'assunzione di partecipazioni di controllo nei capitali delle imprese degli enti assicurativi fornisce una configurazione del concetto di controllo che è, a mio avviso, diversa da quella di cui all'articolo 7 della legge n. 287.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Si tratta di modalità diverse.

ANTONIO BELLOCCHIO. Infatti, nell'accezione della legge n. 20 del 1991 viene in rilievo anche il sindacato di voto, inteso come qualsiasi accordo che regoli l'esercizio del voto.

Non le sembra, data la specificità dell'impresa assicurativa, che l'articolo 7 della legge n. 287 debba in qualche modo leggersi coordinatamente con l'articolo 10 della legge n. 20 e quindi far scattare un'ipotesi di controllo che non è quella di cui al citato articolo 7 ?

Non ritiene lei, a prescindere da un'eventuale segnalazione all'autorità garante da parte di Mediobanca o delle Generali, proprio perché la situazione è complessa e nel nostro ordinamento esistono più di dieci accezioni di controllo, che sarebbe opportuna un'autonoma iniziativa dell'autorità garante nei confronti dei due soggetti, cioè Mediobanca ed Assicurazioni Generali, per disporre di elementi ai fini della decisione da adottare poi autonomamente ?

Forse lei mi risponderà che è soggetto ad un controllo dell'organo collegiale, ma le pongo tali domande per verificare se lei possa rispondermi o meno, accogliendo certe considerazioni. Le chiedo perciò se l'autorità escluda ora e per il futuro che la situazione determinatasi oggi tra Mediobanca ed Assicurazioni Generali comporti un'ipotesi di concentrazione, ovvero se si limiti ad escluderla solo per il momento, con riserva di ulteriori approfondimenti e con l'impegno a seguire con particolare attenzione gli sviluppi di tale operazione ?

A prescindere da come si è deciso o si decidesse, lei ritiene, presidente Saja, che ipotesi del genere abbiano bisogno di un'ulteriore messa a punto in sede legislativa per essere adeguatamente regolamentate, oppure esprime un giudizio – come mi sembra di capire – di adeguatezza della normativa vigente ?

Lei sa che nei confronti del decreto del ministro del tesoro – di cui parlava il presidente Piro – che ha dato attuazione alla normativa sulla separatezza fra impresa e banca sono state sollevate, anche in sede parlamentare, numerose eccezioni di non conformità in diversi punti, in particolare per ciò che riguarda il rapporto fra assicurazioni e banche. Mi permetto di chiedere quale sia la sua opinione in proposito e come lei veda, nell'ottica dell'antitrust, i rapporti fra assicurazioni e banche e fra banche e assicurazioni.

Un ultimo problema, già sottolineato dal collega Usellini, riguarda la legge sul-

l'OPA. Nell'ambito di tale legge è stato presentato dal mio gruppo uno specifico emendamento che sterilizza il diritto di voto finché durano i termini per l'esercizio dell'opzione nel caso di consorzi di collocamento e impone quindi il possesso di particolari requisiti per l'emissione di *warrant*.

Io ritengo che la norma sia congegnata in modo tale da non ledere alcun diritto e che quindi possa applicarsi anche alle operazioni in essere. Gradirei avere da lei, che è un giurista di primaria importanza a livello internazionale, un parere in merito.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Faccio parte di un organo collegiale ma i rapporti con i miei colleghi sono tali da autorizzarmi a parlare, non dico a nome loro, ma senz'altro rappresentando unitariamente l'organo.

Si è potuto leggere su qualche giornale che l'antitrust sarebbe rimasta inerte. Ciò non è vero perché proprio il 13 giugno, quando ancora vi era solo qualche notizia di stampa, chi parla ha inviato una lettera all'ISVAP con la quale si chiedevano chiarimenti in riferimento ad una operazione delle Assicurazioni generali che sembrava discostarsi da quanto era sempre avvenuto nel passato.

Aggiungo che non ho un potere di controllo nei confronti né della CONSOB né dell'ISVAP. Però la lettera di cui ho parlato è molto importante perché dimostra che già all'inizio della vicenda ho avuto la sensibilità di dire che forse vi era qualcosa che sarebbe stato opportuno guardare con molta attenzione. Quindi l'autorità antitrust si trova in regola, né avrebbe potuto produrre altri risultanti perché la comunicazione è un obbligo della parte, in assenza della quale questa è soggetta ad una sanzione. I componenti la Commissione avranno letto che qualche giorno fa abbiamo condannato l'ENI a pagare mezzo miliardo perché non aveva provveduto a dare la comunicazione. Un procedimento analogo è in corso nei confronti della SME.

Noi non possiamo intervenire anticipatamente, ma solo dopo che l'obbligo non sia stato rispettato. Non avrei potuto fare più di quel che ho fatto sollecitando gli organi che potevano operare. La mia ora è soltanto una posizione d'attesa, rispetto ad una situazione determinatasi più o meno il 16 o il 17 settembre.

Onorevole Bellocchio, lei mi ha posto numerose domande alle quali potrei anche rispondere, ma forse la risposta è implicita in tutto ciò che ho detto e in quello che l'autorità potrà fare successivamente. Negli ultimi giorni, per un doveroso rispetto nei confronti del Parlamento, l'autorità si è fermata. Una volta conclusa questa audizione, essa farà tutto ciò che deve. Naturalmente non può rinunciare a svolgere il suo compito istituzionale fondamentale di difesa del mercato, altrimenti sarebbe inutile anche l'esistenza stessa dell'autorità.

Mi sono permesso di stabilire la differenza tra controllo e concentrazione-autorizzazione; si tratta di due momenti distinti e separati: il controllo è anteriore e costituisce un presupposto; occorre poi stabilire se il rapporto tra due soggetti si estenda al mercato in generale e possa turbarlo. Questo è il compito irrinunciabile dell'autorità ed io posso dare piena assicurazione che sarà adempiuto come la legge prevede.

Questa è la nostra posizione. Non restiamo inerti ed indifferenti di fronte a ciò che sta accadendo: lo abbiamo segnalato prima che avvenisse; abbiamo atteso, ma solo ora possimo intervenire e lo faremo nel modo in cui la legge ce lo consente.

PRESIDENTE. Se ci trovassimo nell'aula della Camera i cui lavori si svolgono in modo un po' più turbolento rispetto a quelli della Commissione, sicuramente nel resoconto stenografico della seduta sarebbe apparsa la parola « applausi ».

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. O forse altri suoni di segno contrario.

PRESIDENTE. No, presidente, *bona fides praesumitur*. Poiché il Parlamento ha votato questa legge, noi come deputati siamo lieti di aver sentito le sue parole che sono di conforto per il nostro lavoro. Altrimenti, le leggi sono, ma chi pon mano ad esse ?

VINCENZO VISCO. Sono pienamente soddisfatto di quello che ho ascoltato, quindi non ho da chiedere altro se non un chiarimento.

Tra i provvedimenti che potete autonomamente assumere esiste anche l'ipotesi della sospensione del diritto di voto ? Un simile provvedimento può essere assunto direttamente dall'autorità senza un voto del Parlamento ?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. Signor presidente, volevo dirle già da molto tempo l'ho detto anche all'università Bocconi di Milano – che nonostante le numerose critiche che si sentano, a mio giudizio quella in oggetto è una delle leggi migliori che abbia conosciuto nei miei 50 anni di attività.

Ritengo che la domanda posta dall'onorevole Visco trovi risposta nell'articolo 17 della legge, il quale parla di sospensione temporanea dell'operazione di concentrazione. Se si può sospendere il tutto, se ne può sospendere anche una parte, un profilo particolare. Quindi, ove mai l'autorità inizi la sua attività, apra l'istruttoria, può ordinarne anche la sospensione. Da parte della CONSOB si dice (questa è un'ipotesi cui si accenna, che io non ho letto e che mi è stata riferita dal segretario generale dottor Pera): lasciatela passare, dopo se ne parlerà. Questi sono rimedi che non hanno un grande effetto, arrivano con enorme ritardo, trovano situazioni già consolidate. Se non erro, gli azionisti sono 168 mila: ritornare di nuovo su questo ...

VINCENZO VISCO. Immagino che questa posizione CONSOB sia stata espressa informalmente.

ANTONIO BELLOCCHIO. Vi è una lettera ufficiale che dice questo.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Si, è arrivata a me, sarà pervenuta anche a loro. Noi ne consegniamo una copia: la trasparenza è la prima regola, dobbiamo applicarla a noi stessi.

PRESIDENTE. Devo nuovamente applaudire.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. La CONSOB ha trasmesso la lettera a loro, dovrebbero averla. Sia l'ISVAP sia la CONSOB hanno inviato il testo di una dichiarazione che avrebbero reso in questa sede.

PRESIDENTE. Forse si tratta della comunicazione fatta ieri. Per la verità, la Commissione finanze – ho il dovere di informarla in proposito – ha rivolto alla CONSOB e all'ISVAP, in modo assolutamente affettuoso, le stesse domande che lei in questo momento sta ponendo a noi. Anche noi abbiamo avuto la sensazione che considerassero l'operazione già partita, quindi conclusa. Se non erro, i colleghi Usellini, Bellocchio e Visco ritengono che le cose non stiano così.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Qualcuno parla del 6 novembre: ma la concentrazione, sia pure sotto condizione risolutiva, è partita il 16 settembre, quindi è già in atto, tanto da essere sul listino. Di conseguenza, l'affermazione che si legge nell'ultima parte della lettera, cioè che l'operazione non sarebbe partita, che noi – Autorità – potremmo agire ...

ANTONIO BELLOCCHIO. Lei fa cenno ad una lettera.

ALBERTO PERA, *Segretario generale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Il presidente si riferisce alla co-

municazione a noi fatta verbalmente, spero in modo abbastanza fedele, del testo della relazione del presidente Pazzi, presentata ieri alla Commissione finanze; e, in particolare, all'ultima parte, nella quale il presidente Pazzi stesso sostiene due temi. In primo luogo, che l'operazione sarebbe perfezionata solo alla data del regolamento finanziario dell'operazione; in secondo luogo, che in tal caso, qualora l'autorità ritenesse che si verifichi una concentrazione e che tale concentrazione abbia effetti negativi ai fini dell'articolo 6 della legge, potrebbe porvi rimedio sospendendo i diritti di voto di Mediobanca, successivamente al completamento dell'operazione.

PRESIDENTE. Informo il presidente ed il segretario generale che è in distribuzione, grazie all'efficienza dei nostri Uffici, il resoconto stenografico della seduta di ieri, dalla lettura del quale il dottor Saja potrà osservare che ci siamo lungamente intrattenuti su questo punto. Ricordo molto bene di aver chiesto al presidente della CONSOB, nella riunione di ieri, come mai egli facesse un riferimento ad un'autorità che noi dovevamo ascoltare questa mattina. L'equivoco si è dissolto; il presidente Pazzi ha affermato che l'operazione è partita e non v'è dubbio che ciò sia avvenuto, dagli uffici della CONSOB; tutti sappiamo che è partita. L'antitrust è stato chiamato in causa, debbo dire un po' incautamente, dagli uffici della CONSOB perché si tratta di competenze non spettanti a quest'ultima (la quale, giustamente, affermava appartenessero all'antitrust). Con la comunicazione resa ieri alla Commissione finanze, nel corso dell'audizione del presidente Pazzi, noi abbiamo semplicemente dato un po' di tonico al mercato; non era nostro compito, perché non vogliamo dare né il tonico né, tanto meno, il depressivo. Per fortuna, io non ho letto i quotidiani di stamattina e mi auguro che non li abbia letti neanche il collega Usellini, perché è un vantaggio non leggerli a Borsa aperta, ma da questi appare – il che dimostra quanto sia sentita la libertà di stampa nel nostro paese – che ieri tutti hanno dato l'*OK* all'operazione. È dunque del tutto chiaro, onorevole Usellini, che le preoccupazioni espresse relativamente alla riunione della nostra Commissione erano dovute al fatto che lei è sicuramente a favore di un tonico al mercato: tale tonico si chiama, per l'appunto, trasparenza. Ed io sono lieto che le accuse rivolte all'onorevole Usellini da alcuni quotidiani di oggi siano stati smentite dai titoli degli stessi. Se mi consente, lei non sa quanto sia grande la soddisfazione della Commissione finanze della Camera, sottoposta a tante critiche, nel prendere atto che il presidente dell'antitrust dice che, effettivamente, esiste qualche problema di trasparenza. Saremmo lieti che lo affermasse anche qualche ministro della Repubblica in ordine al trattamento fiscale dei *warrant*, ma si tratta di questioni di poco conto.

MARIO USELLINI. È stato introdotto un argomento collegato alla questione, cioè il documento depositato ieri dai rappresentanti della CONSOB. Alcuni colleghi hanno espresso dissenso nei riguardi di taluni aspetti dell'operato della CONSOB medesima; in precedenza ne ricordavo uno, cioè quello che sostanzialmente si è manifestato consentendo la pubblicazione del prospetto prima che l'ISVAP avesse concesso la prescritta autorizzazione.

Vi è una serie di valutazioni della CONSOB su una materia che non è di sua competenza che sembrano fatte – ieri il presidente Pazzi ricordava come, nel corso di un colloquio telefonico, egli avesse sollecitato tali aspetti – un po' per ragioni di autodifesa ma che, in realtà, invadono, e molto, il campo di attività dell'autorità garante della concorrenza e del mercato. Mi riferisco alla seguente parte della relazione (pagina 11): « La concentrazione *ex* articolo 5 della legge n. 28 del 1990 potrebbe considerarsi realizzata soltanto se nel corso del periodo di offerta dei *warrant* (17 settembre-21 ottobre 1991) gli azionisti, o gran parte di essi, non esercitassero il diritto, ine-

rente agli stessi *warrant*, di acquistare le azioni di compendio. Se infatti tutti gli azionisti, o gran parte di essi, acquistassero le azioni durante il suddetto periodo, la percentuale dei diritti di voto spettante agli attuali soci resterebbe pressoché inalterata rispetto alla situazione precedente l'aumento di capitale ». Questa valutazione, che è totalmente al di fuori dei poteri della CONSOB ma che ha, a mio avviso, lo scopo di dimostrare che la CONSOB non doveva fare niente con riferimento a quest'obbligo di legge dell'articolo 5, in quanto, a suo giudizio, applicabile *ex post* e non *ex ante*, è invece da leggersi esattamente al contrario.

PRESIDENTE. Esatto.

MARIO USELLINI. Tant'è vero che, nel prosieguo, la CONSOB si preoccupa di dire: « Tenuto conto dell'articolo 16 della legge n. 287 del 1990 ed ammesso che si sia in presenza di una operazione di concentrazione, sembra essere tuttora pendente il termine dell'eventuale comunicazione all'Autorità garante ». Quindi, qui è più prudente, in quanto usa i termini « sembra essere ». Credo che l'articolo 16, quando afferma che « le operazioni di concentrazione di cui all'articolo 5 devono essere preventivamente comunicate all'Autorità » intenda esattamente una cosa diversa. L'articolo 19, comma 2 (« Nel caso di imprese che non abbiano ottemperato agli obblighi di comunicazione preventiva di cui al comma 1 dell'articolo 16, l'Autorità può infliggere alle imprese stesse sanzioni amministrative pecuniarie fino all'uno per cento del fatturato »), è volto a difendere la forza cogente della norma che obbliga a richiedere l'autorizzazione in via preventiva, proprio perché una volta « fatta la frittata è difficile rimettere le uova nel loro guscio ».

PRESIDENTE. La richiamo ad un linguaggio meno esuberante, onorevole Usellini. Detto da me, ha qualche significato! Usi un linguaggio meno « stupefacente »!

MARIO USELLINI. Comunque, signor presidente, volevo solo rilevare come non si registri consenso su tutte le affermazioni della CONSOB e come vi sia un'assoluta sensibilità sul fatto che la legge di cui stiamo discutendo, con riferimento alle singole autorità chiamate in causa, è in prima applicazione; però, proprio la rilevanza della questione, che rappresenterà una scuola ed una strada per una serie di operazioni di questo tipo, ci impone di capire fino in fondo se le leggi che abbiamo approvato in casi del genere garantiscano la possibilità di esercizio delle funzioni di controllo dell'autorità oppure la escludano.

Il collega Bellocchio fa una lettura del concetto di sindacato di voto di cui all'articolo 10, comma 2, che non riferisce anche all'articolo 7. Io non sono d'accordo, ma ritengo che, anche se non in modo così esplicito, l'articolo 7 preveda i sindacati di voto e precisamente al comma 2: « Il controllo è acquisito dalla persona o dalla impresa o dal gruppo di persone o di imprese: *a)* che siano titolari dei diritti o beneficiari dei contratti o soggetti degli altri rapporti giuridici suddetti; *b)* che, pur non essendo titolari di tali diritti o beneficiari di tali contratti o soggetti di tali rapporti giuridici, abbiano il potere di esercitare i diritti che ne derivano ». È la prima volta che questa forma di controllo viene affermata al di fuori dell'articolo 2359 del codice civile come controllo collettivo che nell'altra norma, in modo più esplicito, abbiamo definito sindacato sul voto.

Allora ritengo – come ho già detto ieri e come mi sembra abbia affermato il presidente Saja – che la norma dell'articolo 7 sia molto più ampia di quella di cui all'articolo 10; la differenza è che con quest'ultimo articolo abbiamo inteso predeterminare nella legge condizioni che realizzino, senza necessità della prova, una presunzione di legge che non ammette la prova contraria. Le condizioni, di cui abbiamo discusso con i colleghi della Commissione attività produttive (che non accettavano questa impostazione per le pressioni violente del mondo im-

prenditoriale), garantivano la certezza sull'applicazione della norma; tanto che l'avvocato Mignoli ha sostenuto che l'articolo 2359 del codice civile non sia applicabile in questo caso, mentre a suo giudizio è applicabile soltanto la parte in cui si afferma che il controllo si realizza con la maggioranza assoluta. Ma già l'articolo 2359 prevede il controllo di fatto.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. La funzione è proprio quella per tutti i 7 od 8 tipi di controllo. L'essenza dell'istituto è questa.

MARIO USELLINI. La norma dell'articolo 7, comma 1, è molto rilevante nella parte che segue: « ed inoltre in presenza di diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante ». Il controllo, quindi, si configura non come esercizio effettivo della funzione di controllo ma come potestà derivante dai diritti. È questo il punto essenziale.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*. La norma dice « anche attraverso ».

PRESIDENTE. Le parole « anche attraverso » sono state scritte in presenza dei ministri Carli e Battaglia; si è trattato di una mediazione alla quale il presidente ha dato il suo modesto contributo.

MARIO USELLINI. Concludendo, mi pare di capire che l'autorità ed il suo presidente siano assolutamente convinti che le norme esistenti consentano loro di operare con la piena possibilità di realizzare quelle tutele che la legge vuole introdurre nell'ordinamento. Sta a loro poi valutare se e quali iniziative assumere; su questo sarà la Commissione a dirci qualcosa, ma ciò che è importante è che noi possiamo concludere l'odierna audizione in modo non negativo, come avevo prospettato all'inizio, cioè non arrivando alla conclusione che le norme attuali, non essendo in alcun modo applicabili al caso di specie, dovrebbero comportare una rimeditazione di tutta la questione. Non è possibile, infatti, che operazioni di tale dimensione avvengano sul mercato in assenza delle garanzie che derivano dalla possibilità di esercitare le funzioni di controllo previste dalla legge.

PRESIDENTE. Vorrei formulare una domanda al presidente Saja. Ci siamo trovati di fronte, in questa situazione, al delicato problema del rapporto tra l'organizzazione del lavoro parlamentare – e dei relativi tempi – e le informazioni rese per la trasparenza dello stesso lavoro in ordine agli effetti che un'*hearing* o un'audizione – termine più civile in quanto più antico dell'altro – può determinare sulla quotazione del corso dei titoli. Ci troviamo in difficoltà perché la Commissione finanze ha sempre ritenuto di svolgere le audizioni nel pomeriggio, dato che il *fixing* era fissato alle 13,15. Ora, come è noto, le operazioni di borsa si svolgono con orario continuato fino alle 17, anche se praticamente alle 11 non accade più nulla, a Milano, ma intervengono ben altri fenomeni di turbativa dei mercati immobiliari, non ultimo quello connesso con l'incerta situazione politica.

Tuttavia, chiediamo il suo consiglio tecnico sulle procedure che continueremo a seguire in questa delicata materia. Sono stato, insieme ai colleghi Bellocchio, Visco e Serrentino, tra coloro che hanno seguito talune delle impostazioni dell'onorevole Usellini che, come lei ha potuto constatare di persona, ben conosce una legge che egli stesso ha scritto. Siamo molto lieti che ogni tanto qualcuno riconosca che i parlamentari hanno anche competenze tecniche.

Abbiamo appena svolto un'interrogazione in ordine alla quale il Governo ha detto quale sia la normativa sul terzo mercato e ci ha illustrato il contenuto della legge n. 1 del 1991 relativa alle

SIM; abbiamo ribadito al Governo che quella legge l'abbiamo predisposta noi, in quanto è il Parlamento che fa le leggi. Pertanto, le rivolgo la seguente domanda: i giornali dicono – ed è ovvio che sia così – che « tutto va ben, madama la marchesa » (mi scuso per il linguaggio, ma lo uso per ragioni di sintesi). L'onorevole Usellini non ritiene affatto che tutto vada bene per i 168 mila soggetti che sono proprio quelli che, in prima istanza, il Parlamento intende tutelare nei loro effettivi diritti e nell'esercizio del diritto di voto.

Al termine dell'audizione abbiamo all'ordine del giorno l'esame di una proposta di legge relativa all'informazione societaria, di iniziativa dell'onorevole Bellocchio. Lei ha fatto riferimento alle presunzioni assolute di controllo: il servizio studi della Camera ha elaborato un ottimo lavoro sulle diverse presunzioni di controllo che sono state inserite in un ordinamento stagnante che è diventato, come giustamente ha detto il ministro del tesoro, un po' vulcanico e pirotecnico. Con questo io non c'entro, perché ho cercato soltanto di moderare talune impostazioni, molto belle e molto convincenti, dell'onorevole Usellini, con una singolare inversione dei ruoli rispetto ad altra materia. Ognuno è innamorato della propria creatura: a me, come all'onorevole Umidi e ad altri colleghi, capita di essere innamorato della legge antiriciclaggio non rispettata neanche dal Governo che non ha ancora emanato i provvedimenti attuativi. Al collega Usellini è capitato di « infilarsi » nella questione dell'antitrust non risolta da quarant'anni anche se presente nei programmi di tutti i Governi che si sono succeduti, mentre era stata risolta in tutti i paesi democratici del mondo; attualmente è difficile dire che essa in Italia sia stata risolta.

Ho grandissima stima del professor Mignoli con il quale ho avuto occasione di discutere diverse volte sia presso l'università Statale sia soprattutto presso la Bocconi, l'ateneo che più ha studiato l'operazione Generali, insieme con il professor Casella ed altri docenti di quell'università che per noi ha un significato anche simbolico. Nella giornata del 12 luglio scorso – lo ricorderà l'onorevole Usellini che era seduto accanto ad un nostro collega, il senatore Agnelli (lo cito solo perché è un nostro collega; prima che lo diventasse non l'avrei citato) – a Marentino ho svolto una relazione sull'*insider trading*, materia sulla quale pure vi sono presunzioni di controllo. Si è sviluppata una discussione piuttosto « pirotecnica » ed il professor Mignoli ha affermato: « È tutto sbagliato, è tutto da rifare ». La frase è importante per una ragione di cui sono assolutamente convinto ed in ciò le opinioni dell'onorevole Usellini e mia sono distinte: personalmente, infatti, ritengo che sia necessario porre mano a tutta la materia delle presunzioni perché, quando « il tappo chiude la bottiglia » per quarant'anni e poi, nel giro di due anni, si varano leggi come la n. 218 di riforma delle banche pubbliche, quella sulle SIM, quella sull'*insider trading*, adesso quella sulle OPA, la legge antitrust e quella antitrust per i giornali, è del tutto chiaro che anche i parlamentari migliori, che noi non ci picchiamo per nulla di essere, tant'è vero che ci vogliono sciogliere – mi riferisco alla Commissione finanze, non al Parlamento, perché non possono ancora scioglierlo, si vedrà – possono incorrere in qualche inesattezza. A proposito del Parlamento, vorrei ricordare che quello giapponese è aperto da settembre ed ha costretto alle dimissioni il ministro delle finanze per la vicenda Yakuza, che quello inglese – com'è ovvio, essendo il più antico – è aperto, che quello americano, aperto a sua volta, procede ad audizioni, come anche loro le chiamano, visto che il termine *hearings* deriva da una lingua molto più recente.

Vorrei sapere l'opinione del presidente Saja riguardo alla predisposizione di un testo unico nella materia considerata, testo al quale il professor Mignoli potrebbe fornire un importante contributo tecnico, un testo in cui venga riordinato ciò che come Parlamento abbiamo fatto secondo quanto è stato chiesto dal governatore della Banca d'Italia Ciampi nelle conside-

razioni finali svolte il 31 maggio scorso e secondo quanto ha affermato una delle poche figure di garanzia che ci restano, cioé il ministro Carli, l'unica persona affidabile sui mercati finanziari internazionali, in quanto appare difficile mandare altri soggetti che non conoscono le lingue straniere e tanto meno la storia economico-finanziaria della Repubblica.

Ad avviso del presidente Saja, predisporre un testo unico è, come afferma l'amico Usellini – uso una terminologia forte per farmi comprendere – una manovra per far saltare quanto abbiamo realizzato finora e quindi fornire un determinato alibi; l'operazione non è certo partita dal collega Usellini né stupisce che Piro ed Usellini la pensino diversamente: è noto a tutti e non è certo la fine del mondo, tant'è che talvolta io credo di essere democristiano ed Usellini socialista – non so proprio cosa stia succedendo, ma deve esservi una grande confusione sotto il cielo !

Comunque, la situazione è tutt'altro che eccellente per la borsa valori italiana perché negli altri mercati finanziari europei operazioni di questo genere non verrebbero neppure lasciate partire. Usellini ha comunque, a mio avviso, buone ragioni per sostenere la sua tesi.

Domando nuovamente al presidente Saja se a suo avviso sia opportuno predisporre questo testo unico relativamente alle diverse presunzioni di controllo; come si fa a presentarsi in giudizio – come ieri hanno sottolineato i colleghi Usellini, Bellocchio e Visco – quando il giudice non sa quale legge applicare ? Nella fattispecie, infatti, bisogna ricondursi alla normativa antitrust, ma vi sono anche presunzioni di controllo che scattano con terminologie e percentuali diverse. Possiamo sen'altro utilizzare la proposta di legge Bellocchio sull'informativa socetaria e chiedere anche ad un'autorità di controllo, quale il presidente Saja è, di assisterci – fermo restando che le leggi le scriviamo noi, com'è giusto che sia – per utilizzare quella proposta di legge e procedere ai coordinamenti che si rendessero necessari con il contributo tecnico di tutto il mondo accademico, politico, economico e finanziario italiano.

Infine, vorrei sapere cosa nel frattempo l'antitrust faccia riguardo all'operazione che è partita.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.* Spero che partirà, credo che partirà.

PRESIDENTE. Partirà anche l'autorità antitrust ?

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.* Certo.

Per quanto concerne la prima domanda del presidente, avevo già avuto modo di leggere nel verbale di una seduta precedente una dichiarazione dell'onorevole Piro riguardo alla necessità di un raccordo delle varie leggi in materia. Sono pienamente consenziente con lei, presidente, anzi sono lieto di poterle manifestare la mia ammirazione per questa sua sensibilità. Sulla materia del controllo vi è stato in pochissimi anni il succedersi di numerose normative: anche la legge n. 20 è stata seguita dopo due mesi da un'altra che cambia il controllo.

PRESIDENTE. Lo ricordo bene, perché sono stato relatore di quella legge.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.* Lo so bene ed ho anche avuto modo di leggere i lavori preparatori. Tra le varie normative, si possono ricordare quella che stiamo richiamando, la legge antitrust per i giornali, quella della stampa quotidiana, quella sui mezzi di comunicazione, quella sui gruppi creditizi; tutte norme di controllo – e ritorno a quanto avevo detto in precedenza – che prevedono modalità diverse ma hanno identica essenza dell'istituto. Indubbimente predisporre un testo unico sarebbe davvero un'opera preziosa. Per quanto mi riguarda, posso garantire la nostra piena

collaborazione in sede di esame della proposta di legge dell'onorevole Bellocchio, così da stabilire anche una forma di raccordo che consentirebbe a noi di mettere a disposizione del Parlamento i frutti della nostra esperienza.

In sostanza, se veramente si varasse una legge che coordinasse tutti i casi di controllo e li legasse anche alla tutela della concorrenza, ciò costituirebbe un bene per il paese e potrebbe servire a dare chiarezza e ad evitare tentativi che non dovrebbero esservi.

MARIO USELLINI. Mi sia consentito di chiarire che la divergenza di opinioni non riguarda il merito della questione relativa all'emanazione di un testo unico, in quanto sono personalmente sostenitore di questo tipo di normative fin dai tempi in cui il Parlamento ha esaminato la legge delega della riforma tributaria. La mia preoccupazione nasce dal fatto che comunque, in sede di coordinamento per l'attuazione di una delega relativa all'emanazione di un testo unico, è possibile anche solo in parte intervenire per coordinare, correndo quindi il rischio di far saltare talune disposizioni che – non è un mistero, perché se ne è parlato a lungo per diversi mesi anche sui giornali – sono state introdotte nell'ordinamento in una posizione di aperto conflitto tra Parlamento e Governo, tant'è che sistematicamente i ministri responsabili si sono opposti a norme precise di identificazione delle situazioni di controllo.

Non abbiamo potuto introdurre come presunzione di controllo norme che sono previste negli ordinamenti dei paesi occidentali da anni, da decenni; in Inghilterra, negli Stati Uniti una delle condizioni di controllo presunta deriva dalla nomina degli amministratori, mentre nel nostro paese essa è considerata in qualche legge, come quella sull'editoria, ma manca con riferimento alle banche, alle assicurazioni e via dicendo. In tal modo, Mediobanca può comunicare all'ISVAP che non esistono posizioni di controllo di nessun tipo sulle Generali. Allora, ci si dovrebbe chiedere come mai tale compagnia deliberi di aumentare il capitale: sarà forse dipeso dal casuale incontro di 40 mila azionisti che decidono di portare 1.750 miliardi nelle casse delle Generali o a tutto ciò è sotteso il disegno di qualcuno ? Non possiamo continuare a far finta che non esistano posizioni di controllo, eludendo in questo modo tutto l'ordinamento di garanzia.

Pertanto, la mia preoccupazione non è quella di avere un testo unico, ma, al contrario, di averne uno svuotato di parti sostanziali, come si è tentato di fare con decreti ministeriali di attuazione, che si collocano al di fuori della legge, per cui mi auguro che un giorno la magistratura li esamini, per trarne le dovute conseguenze, anche relativamente agli effetti prodotti.

Semmai, presidente, sul piano normativo potremmo prevedere un'integrazione dell'articolo 7 che faccia esplicito richiamo a tutte le altre ipotesi.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.* Sono tante ! Ne rimane sempre fuori qualcuna !

MARIO USELLINI. La norma potrebbe prevedere che « in ogni caso il controllo è presunto laddove leggi speciali lo identifichino come esistente ».

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.* Non vorrei che la Corte costituzionale obiettasse la genericità del precetto; la norma deve essere razionale, in alcuni casi è giustificata, in altri non lo è per essere troppo generica.

MARIO USELLINI. Presidente, se si va all'unificazione delle norme, cadono quelle speciali; questo è il rischio.

FRANCESCO SAJA, *Presidente dell'autorità garante della concorrenza e del mercato.* Onorevole Usellini, con un pò di buona volontà si può fare; non sarei favo-