

Novembre 2020

Golden powers, banche e assicurazioni: le ragioni di un difficile incontro

Andrea Sacco Ginevri*

1. Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) è intervenuto nel dibattito sull'utilizzo dei *golden powers* in ambito finanziario, auspicando un “*ruolo più incisivo*” dei pubblici poteri nel “*monitoraggio delle operazioni di acquisizione e accorpamento che coinvolgano i principali istituti bancari e assicurativi*” italiani. E ciò nella dichiarata convinzione che la tutela della sicurezza e degli interessi nazionali, nell'attuale contesto globale, si debba perseguire anche sul terreno delle strategie economiche e finanziarie, a fronte di “*ingerenze di soggetti esteri ...dettate non da motivazioni strettamente economiche ma anche (o solo) da strategie di politica industriale, in molti casi riconducibili, più o meno indirettamente, a Stati sovrani*”. Parole, queste, pronunciate dal COPASIR, il 5 novembre scorso, nella relazione dedicata alla “*tutela degli asset strategici nazionali nei settori bancario e assicurativo*”.

L'assoggettamento a *golden powers* di banche, imprese di assicurazione e altri intermediari finanziari è una peculiarità dell'ordinamento italiano, introdotta con il “*decreto liquidità*” del 28 aprile scorso a protezione dell'economia nazionale da potenziali acquisizioni ostili, considerate particolarmente pericolose per l'Italia in ragione della parcellizzazione del tessuto produttivo, che accentua la dipendenza delle imprese dal settore bancario, e dell’*alta specializzazione industriale, che rende molto appetibili le nostre imprese*”, esponendole all'ingresso nel proprio capitale di fondi stranieri, favorito, ultimamente, dalla ricerca di forme alternativa di liquidità e da una struttura proprietaria spesso diffusa.

La natura strategica degli operatori finanziari italiani è ulteriormente rafforzata dalla loro marcata propensione a sottoscrivere titoli di Stato nazionali, impiegando una provvista principalmente raccolta sul territorio di riferimento. Il che, secondo il COPASIR, renderebbe auspicabile, per tali istituzioni, il mantenimento di una “*proprietà italiana*” e di “*grandi centri direzionali, con governance e sede in Italia*”, onde evitare una forte asimmetria tra l'area di raccolta delle risorse finanziarie e quella di impiego delle stesse, in un momento storico in cui si “*dovrebbe tendenzialmente sostenere il sistema*”.

* *Professore ordinario di diritto dell'economia*

economico” facilitando le politiche di accesso al credito adottate dal Governo, con le misure assunte a seguito dell’emergenza sanitaria.

Di qui l’esigenza di contemperare le logiche di mercato con gli interessi nazionali, che hanno portato il COPASIR a valutare un assetto dei poteri statali impostato su un “*regime autorizzatorio*”, e comunque a raccomandare la proroga del termine del 31 dicembre 2020 per l’esercizio dei *golden powers* anche nei confronti degli acquirenti europei. Il tutto manifestando apprezzamento per le operazioni di accorpamento volte a creare strutture bancarie forti e competitive, senza tuttavia trascurare l’importanza di “*un’adeguata presenza sul territorio degli istituti bancari*”, tradizionalmente capaci di assicurare una importante prossimità ai cittadini e alle piccole e medie imprese che rappresentano una ricchezza riconosciuta del nostro sistema.

2. La posizione del COPASIR rivela un approccio propulsivo della politica in ambito finanziario, volto a irrobustire la regia pubblica anche in settori – quali quelli del credito e delle assicurazioni – la cui vigilanza esterna era da tempo rimessa all’operato esclusivo di autorità tecniche e indipendenti.

Le soluzioni auspiccate suscitano alcune riflessioni sul piano del bilanciamento fra gli interessi in gioco. Non è agevole conciliare – in un’ottica di lungo periodo - politiche eccessivamente protezionistiche con il necessario sviluppo tecnologico del settore, che richiederebbe una maggiore internazionalizzazione delle dinamiche finanziarie. Altrettanto complessa è la ricerca di un equilibrio fra una forte italianità degli assetti societari e la piena esplicazione delle libertà di stabilimento e movimento dei capitali all’interno dell’Unione europea. Anche i benefici delle concentrazioni aziendali non sono sempre coerenti con l’esigenza di una presenza territoriale capillare, così come, sotto altro profilo, la perdita di “*redditività bancaria*” mal si compendia con i limiti alla distribuzione dei dividendi.

È vero che alle crisi economiche più profonde ha fatto seguito, tradizionalmente, un potenziamento del ruolo dello Stato in economia, a supporto della ripresa imprenditoriale. È altresì vero, tuttavia, che un ritorno a logiche di *vigilanza strutturale* – improntate a un monitoraggio ordinario del pubblico sul privato (ad esempio tramite il ritorno alla nomina di amministratori di designazione esterna) – potrebbe aprire problematiche nuove in un mercato oramai globalizzato.

È, piuttosto, sul piano degli incentivi a rimanere italiani, e a sostenere l’ecosistema di appartenenza, che si dovrebbe intervenire. Posizionare le istituzioni finanziarie al centro della progettualità, pubblica e privata, che dovrà supportare la crescita, le infrastrutture, la ricerca e l’innovazione *post* crisi assurge ad obiettivo prioritario. Incoraggiare, in tal modo, l’italianità delle maggiori banche e imprese di assicurazione del Paese significherebbe legarle all’economia territoriale con pieno allineamento degli interessi in gioco. Ciò legittimerebbe anche meccanismi anti-scalata, a quel punto liberamente scelti dalle società di bandiera, volti a preservare i vantaggi imprenditoriali derivanti dalla connessione con lo Stato di riferimento. In tale contesto la ripresa nazionale si

innesterebbe in una strategia di sviluppo europeo più ampia, in risposta alle sfide globali che attendono le varie comunità colpite dall'epidemia in atto.

Si tratta, evidentemente, di soluzioni da identificare e implementare in un'ottica di medio-lungo periodo, atteso che, nell'attuale congiuntura emergenziale, rimane comunque auspicabile l'utilizzo di ogni strumento che consenta alle economie territoriali di rimanere in vita, secondo l'antico adagio del "*primum vivere, deinde philosophari*".