

1

SEDUTA DI VENERDÌ 28 NOVEMBRE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIORGIO RUFFOLO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE GUSTAVO MINERVINI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

PRESIDENTE. Iniziamo oggi una nuova indagine conoscitiva con l'audizione del Governatore della Banca d'Italia, dottor Ciampi, che è accompagnato dai suoi collaboratori, il dottor Ciocca ed il dottor Pontolillo.

Ringraziamo il Governatore per aver accettato, con la consueta cortesia, di intervenire alla seduta di apertura di questa indagine conoscitiva, che si occupa dell'evoluzione del sistema e dell'ordinamento bancario e finanziario.

Ho chiesto al Governatore della Banca d'Italia di illustrare - sulla base dei punti di riferimento molto succinti che abbiamo fornito agli interlocutori di questa indagine - il suo punto di vista sui temi oggetto dell'indagine stessa. Come di consueto, il nostro ospite interverrà con la sua esposizione, quindi prenderanno la parola i colleghi che desiderino porre quesiti. Avverto la Commissione che i documenti oggi depositati dal Governatore verranno pubblicati in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, Governatore della Banca d'Italia. La ringrazio, signor presidente, per le sue parole di benvenuto, ed entro subito in argomento.

Il tema che il Parlamento ha dettato per questa indagine è duplice: valutare la rispondenza dell'evoluzione dell'ordinamento a quella del sistema finanziario; desumere da tale valutazione « eventuali

linee » di auspicabile sviluppo dell'ordinamento.

Anticipando il senso generale di quanto esporrò, ritengo che l'indagine prelude a un importante compito: pervenire a un ordinamento organico per il credito è il risparmio in più aspetti nuovo, sulle fondamenta offerte dai principi e dagli istituti più solidi e sperimentati della legislazione sorta nel 1936.

Questa legislazione non è, come pure è stato detto, un involucro elastico, capace di ospitare qualsivoglia contenuto. Piuttosto, è una costruzione che l'esperienza storica ha dimostrato valida nei capisaldi essenziali. Su quei capisaldi, essa può essere adattata a situazioni mutate, entro limiti per via amministrativa, oltre quei limiti dal Parlamento. Ciò è avvenuto nel passato anche recente; può avvenire ora, in forma più sistematica, movendo da un'analisi approfondita delle principali questioni e delle tendenze di medio periodo.

I principi cardine e gli istituti che consentono alla legge bancaria di adeguarsi hanno superato il vaglio delle vicende di mezzo secolo. Quegli stessi principi e istituti trovano riscontri nella teoria economica e negli assetti di altri paesi. Ma è soprattutto alla nostra esperienza che riferisco un giudizio d'insieme largamente positivo, da me già espresso il 31 maggio scorso nelle « considerazioni finali » all'Assemblea dei partecipanti della Banca d'Italia, dedicate in uno specifico paragrafo alla materia che codesta onorevole Commissione ha deciso di approfondire.

I fenomeni complessi, come quelli della trasformazione e del progresso di un'economia, derivano per solito da un insieme parimenti complesso di concause. Nondimeno, la legislazione bancaria del 1936 si configura come uno spartiacque. Prima di allora, le vicende dell'economia italiana appaiono costellate di fasi acute di instabilità finanziaria. Crisi bancarie, tanto da *overbanking* quanto da errori nell'allocazione del credito, erano avvenute nei primi anni '70 e negli anni '80-'90 del secolo scorso, nel 1907, nei primi anni '20, nei primi anni '30. Nell'ultimo cinquantennio, esse sono state episodiche. Al tempo stesso, l'ordinamento creditizio impostato nel 1936 ha accompagnato e sostenuto una mutazione profonda del sistema economico e il più rapido sviluppo della nostra storia. Richiamerò due dati a tutti ben noti: da allora, la quota dell'agricoltura sul prodotto nazionale lordo si è ridotta di cinque volte, il reddito reale *pro capite* è aumentato di altrettanto.

A tali risultati non è estranea l'applicazione dei concetti basilari ai quali la legislazione si ispira.

Da un lato, la visione di sintesi delle strutture monetarie, bancarie e finanziarie è quella di un sistema che, fondato sulle forze di mercato, può essere reso più efficiente e stabile attraverso una politica attiva, economica e istituzionale, affidata a un'autorità tecnica.

Dall'altro lato, l'autonomia gestionale e la specializzazione operativa degli intermediari costituiscono presupposti essenziali, anche ai fini di un ragionevole pluralismo, della chiarezza istituzionale, della imputazione delle responsabilità negli utilizzi delle risorse.

Questi concetti, come pure altri importanti aspetti dell'impianto legislativo del 1936, sono stati in varia misura e in modi diversi confermati, informando la legislazione successiva. Negli anni recenti, in particolare, sono stati introdotti importanti arricchimenti normativi; sono state inoltre eliminate incertezze interpretative.

Una costante dell'intervento legislativo e amministrativo di questi medesimi ultimi anni, dopo una fase in cui le spinte dirigistiche avevano rischiato di preva-

lere, è consistita nella riduzione degli elementi accentratori, sostituiti dall'affidamento a parametri oggettivi, di natura tecnica. La continuità degli indirizzi seguiti all'interno della cornice fissata dalla legge bancaria fa sì che oggi disponiamo di una semantica comune per leggere le singole norme, senza equivoci sul loro contenuto e sulla latitudine degli adattamenti realizzabili dall'autorità amministrativa.

Quegli indirizzi si sono concretati soprattutto: nel ribadire il carattere d'impresa delle banche, private e pubbliche; nel rafforzare le difese affinché le banche non venissero piegate a fini diversi da quelli istituzionali; nell'estendere la gamma degli operatori e degli strumenti; nell'intensificare la concorrenza, ampliando l'apertura internazionale del sistema creditizio, favorendo una più equilibrata presenza territoriale, specie nel Mezzogiorno, allentando i vincoli operativi.

Nel 1981, la legge n. 23 del 10 febbraio, tenendo conto delle esperienze negative degli anni settanta, allorché il credito a medio termine fu volto a finalità di programmazione settoriale, affidò il contenimento sulla concentrazione del rischio degli istituti di credito speciale esclusivamente a regole tecniche non derogabili; impartì direttive sull'organizzazione della banca pubblica che ne sancissero la neutralità nell'intermediazione creditizia; estese a tutti gli intermediari l'istituto della liquidazione coatta amministrativa. La parità degli operatori, privati e pubblici, sul mercato trova oggi ulteriore, esplicita sanzione nel disposto dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 350 del 1985. Nell'ottica della maggiore articolazione del sistema finanziario si colloca la normativa dei fondi comuni mobiliari. All'esigenza di rafforzare i controlli di natura tecnica rispondono la direttiva del Comitato per il credito in materia di partecipazioni bancarie del 1981 e le leggi n. 281 del 1985 e n. 114 del 1986: queste ultime hanno introdotto la possibilità di individuare gli azionisti e di attuare il controllo di vigilanza su base consolidata.

L'azione amministrativa si è ispirata alle finalità dell'efficienza e della concorrenza, in campi quali la distribuzione degli sportelli bancari, l'espansione territoriale delle grandi banche nel Mezzogiorno, l'apertura del mercato interno alle principali banche estere, l'allentamento dei vincoli statutari all'operatività degli intermediari.

Oggi, e in prospettiva, le stesse forze che abbiamo messo in moto, unitamente ad altre espresse in via autonoma dall'economia e dalla società, promuovono ulteriori mutamenti nei mercati, negli operatori, nei servizi finanziari.

Si richiedono integrazioni in un corpo di norme sostanzialmente valido. Tessere un moderno ordinamento per il medio-lungo periodo lungo la trama di una tradizione in cui ci si riconosce: questo è l'impegno da assolvere.

È in questo spirito che la Banca d'Italia si onora di offrire al Parlamento il proprio contributo.

Nel mio intervento odierno, mi propongo di toccare i temi della specializzazione degli intermediari, dell'indipendenza della banca nell'agire degli amministratori e nella composizione del capitale, del controllo delle nuove forme di intermediazione, della dimensione internazionale della finanza.

Consegno inoltre agli atti della Commissione singoli documenti sulla gestione delle crisi bancarie, sulla sanzione dei comportamenti illeciti presso le banche, sulla riorganizzazione delle Casse di risparmio, sull'internazionalizzazione del nostro sistema bancario.

Molti punti che richiamerò in questa sede hanno costituito, anche di recente, oggetto di analisi specifiche, contenute in pubblicazioni dalla Banca d'Italia e nelle quali possono trovarsi ulteriori elementi di documentazione.

La Commissione ha già ricevuto i risultati di una ricerca compiuta dalla Consulenza legale della Banca, che si è tradotta nella collazione delle norme creditizie esistenti a 50 anni dall'approvazione della legge bancaria.

Alla Commissione verranno inoltre trasmessi elementi informativi sullo stato attuale del sistema dei pagamenti, privati e pubblici, e sugli indirizzi volti ad accrescerne funzionalità ed efficienza. Su queste tematiche, alle quali annette grande importanza, la Banca d'Italia ha promosso approfondimenti analitici e, nei giorni scorsi, un convegno con l'intervento delle parti interessate; i risultati verranno compendati in un « libro bianco », in via di ultimazione.

Mi soffermerò ora sul tema della specializzazione.

La crisi della cosiddetta banca mista aprì un vuoto nel meccanismo di finanziamento delle imprese, soprattutto industriali. I loro fabbisogni a medio e lungo termine non erano fronteggiabili con il ricorso al mercato obbligazionario e al capitale di rischio. Il vuoto venne colmato dalla legge bancaria. Essa demandò l'alimentazione degli investimenti a istituti orientati verso l'intermediazione oltre il breve termine e verso specifici, ancorché non ristretti, settori produttivi.

La banca « tuttofare » aveva sostenuto investimenti a rendimento differito, e altamente incerto, con raccolta a breve; lungi dal diversificarli, aveva concentrato gli affidamenti; per entrambe le vie, aveva concorso in modo decisivo a determinare le condizioni di instabilità acuta degli anni '20 e '30.

La soluzione di rendere il sistema creditizio più articolato, improntandolo al criterio della specializzazione per grandi settori e per scadenze, si è dimostrata, nel complesso, positiva. Le economie di scala in specifiche linee operative, la semplificazione della gestione interna, i minori costi d'informazione nel rapporto con una clientela omogenea hanno prevalso sui fattori di segno opposto che pure inducono altri paesi a preferire il modulo della banca « tuttofare ».

Soprattutto negli ultimi venti anni, mutamenti profondi sono intervenuti nel contesto operativo, reale e finanziario.

In una economia che ha compiuto il passaggio dalla fase della trasformazione e dello sviluppo a quella della crescita, tende a rallentare la dinamica degli inve-

stimenti « strategici », di grande dimensione relativa, concentrati nel tempo, ma a rendimento molto differito, implicanti forti discontinuità tecnologiche. Si è accelerato, invece, il ritmo delle innovazioni nei modi di produrre, riducendo la vita media dei macchinari e quindi la durata del loro finanziamento.

L'incertezza e l'accorciarsi degli orizzonti temporali connessi con un'inflazione alta e variabile hanno anticipato, in forma anche pronunciata, l'avvicinamento fra l'operatività degli istituti mobiliari e quella delle banche. La stessa applicazione, per oltre un decennio, del massimale sul credito bancario ha spinto gli istituti speciali a operare nel breve termine.

Alcuni di questi mutamenti sono permanenti, altri transeunti; non vi è dubbio però che il confine tra il finanziamento degli investimenti e quello della produzione si è fatto meno netto.

Nonostante ciò, riteniamo che la distinzione basata sulla specializzazione sia ancora valida e che l'esperienza e la professionalità accumulate in decenni di operatività distinta dei due tipi di intermediari, aziende di credito e istituti speciali, non debbano andare disperse.

Anche l'esame comparato in qualificate sedi internazionali ha condotto alla conclusione che elementi di specializzazione sono opportuni; essi possono rafforzare la concorrenza e rendere più incisiva l'azione di controllo.

Gli sviluppi economici e finanziari che ho sommariamente richiamato e l'innovazione finanziaria in atto, che dalla specializzazione può trarre beneficio, richiedono negli intermediari già operanti adattamenti che l'ordinamento dovrà guidare o recepire.

Gli istituti di credito mobiliare dovranno saper rispondere a un tendenziale contenimento dei loro spazi originari razionalizzando la propria struttura, anche nel rapporto con le aziende di credito, e sviluppando nuove linee d'attività.

Resterà peraltro loro vocazione primaria un vaglio esteso al progetto d'investimento, tanto nella dimensione tecnico-

economica quanto in quella finanziaria, allorché l'iniziativa, per dimensione, finalità, scadenza è determinante per le sorti dell'impresa che domanda il credito.

Ferme restando la ragion d'essere e la specificità degli istituti mobiliari, un sistema organico di rapporti fra essi e le banche non è affatto contrario allo spirito della legge del 1936. Ciò che questa vuole evitare è il riproporsi, nell'ambito del medesimo istituto, dell'indifferenziata gestione del credito commerciale e di quello mobiliare, tipica delle grandi banche italiane prima della riforma. Il fine risulta raggiunto se le due forme di intermediazione restano affidate a soggetti dotati di autonoma capacità operativa e se le rispettive responsabilità sono precisamente individuate. All'interno di un gruppo creditizio in cui sussista tale scansione di funzioni è realizzabile quanto di positivo può esprimere la banca « tuttofare ».

Nel tempo si è determinato un variegato panorama di forme di collegamento. Sono in prevalenza le aziende di credito a detenere quote del capitale degli istituti speciali. Nel credito mobiliare le fattispecie sono quella delle sezioni, in cui il controllo da parte delle rispettive aziende bancarie è totalitario e diretto; quella degli enti controllati da più banche; quella in cui le banche partecipano al capitale degli istituti speciali in posizione di netta minoranza. Quest'ultima fattispecie riguarda gli istituti di più antica origine, dei quali lo Stato promosse la costituzione e conserva il controllo del capitale, nonostante l'attenuarsi delle finalità originarie dell'intervento.

La forma oggi meglio rispondente al principio della specializzazione è quella dell'istituto di credito controllato da più banche, in maniera opportunamente calibrata a salvaguardia dell'autonomia degli enti partecipati e del contenimento del rischio. Meno facilmente conciliabile con detto principio appare l'esistenza di sezioni di credito speciale, dotate o meno di personalità giuridica: esse non consentono di evitare che le gestioni si confondano.

Per i grandi istituti saldamente in mano pubblica una più significativa partecipazione delle banche al loro capitale comporterebbe vantaggi: consentirebbe di arricchire i controlli di merito sulla gestione, di fronteggiare meglio le esigenze di apporto patrimoniale, di soddisfare le istanze provenienti da settori del mondo bancario, desiderosi di dotarsi di stabili collegamenti con intermediari specializzati, senza che il numero di questi ultimi, già pleorico, ne risulti accresciuto.

L'intero sistema del credito speciale, mobiliare e immobiliare, si compone attualmente di 91 operatori: 42 istituti e 49 sezioni di enti di diritto pubblico e Casse di risparmio; di questi, esercitano il credito mobiliare 28 istituti e 9 sezioni. Opportuni processi di concentrazione rafforzerebbero la struttura patrimoniale e organizzativa, nel rispetto del criterio del frazionamento del rischio e dell'autonomia decisionale degli istituti. Coerente con siffatta impostazione appare l'orientamento di evitare la costituzione di nuove sezioni e di favorire la trasformazione di quelle esistenti in distinte strutture associative, a cui partecipino più aziende di credito, oppure la loro fusione con istituti a medio termine già esistenti. All'interno di tali collegamenti potrà meglio realizzarsi la divisione del lavoro, fra le aziende e gli istituti, nello stesso comparto del medio termine.

Una compagine di istituti mobiliari resa più compatta nelle strutture e più omogenea nel rapporto di complementarità con le banche, pur nei rispettivi ruoli, sosterebbe con maggiore efficacia gli investimenti in capitale fisso. Oltre che nella tradizionale forma del mutuo, ciò dovrà avvenire applicando tecniche, già diffuse altrove, appropriate alle esigenze nuove dell'impresa in crescita. I servizi che potranno essere sviluppati sono molteplici: vanno dall'assistenza nel collocamento dei titoli e in altri aspetti della finanza aziendale all'impegno diretto di mezzi e di professionalità degli istituti mobiliari in iniziative specifiche delle imprese. Su questa strada alcuni istituti si sono già decisamente avviati; la domanda potenziale è molto ampia.

Negli altri comparti del credito a medio-lungo termine, la migliore dimensione degli intermediari può essere perseguita anche mediante una semplificazione della mappa delle specializzazioni tale da ridurre la segmentazione dei mercati.

Nell'intero settore del credito speciale, gli accorpamenti aziendali, le integrazioni del capitale, l'articolazione dell'impresa soffrono di anacronistici vincoli legislativi. Per l'attuazione di quanto ho indicato, sembra opportuna una legge a contenuto organizzativo, costituita da norme di principio e da norme che operino un rinvio a fonti di grado inferiore per la disciplina più specifica.

Vengo ora al tema dell'autonomia delle banche, che è presupposto irrinunciabile di buona allocazione delle risorse in una economia che voglia mantenere l'opportuna scissione fra la decisione di investire e quella di risparmiare. Il contributo delle banche al vaglio dei diversi, possibili impieghi delle risorse si svuoterebbe di significato se esse muovessero da preconcetti, mutuati dall'interno o dall'esterno.

L'autonomia ha più dimensioni. Nei confronti della politica, essa riguarda soprattutto le banche pubbliche, in primo luogo nelle nomine dei vertici aziendali; la sua salvaguardia richiede presidi tecnici, ma riposa essenzialmente nella consapevolezza, da parte di chi ha il potere di nomina, del valore d'interesse generale che quelle scelte rivestono. Ritengo non opportuno che vengano affidati poteri di nomina di organi di amministrazione ordinaria alla Banca d'Italia, che esercita poteri di vigilanza. Suggerimenti per innovazioni da introdurre nelle procedure di nomina per le Casse di risparmio, nel quadro di una riforma delle Casse stesse, sono contenuti nella nota depositata agli atti della Commissione.

Mi soffermerò, ora, su due ulteriori aspetti, strettamente connessi, del concetto di autonomia della banca: l'autonomia della gestione nei confronti della proprietà di un capitale che, per quanto ampio, resta una frazione dei depositi e della raccolta in altre forme; l'autonomia dai soggetti destinatari dei finanziamenti.

Il senso profondo e il ruolo storico della legislazione bancaria del 1936 sono appunto da rinvenire nella finalità di recuperare e di salvaguardare l'indipendenza delle banche, segnatamente nel loro rapporto con le imprese non finanziarie, in qualsivoglia ramo produttivo operanti.

Il criterio della separatezza fra banca e industria permea di sé delicatissimi aspetti della normativa.

L'esperienza italiana conferma che, allorché quel criterio è stato disatteso, ne hanno gravemente risentito la limpidezza istituzionale, l'efficienza allocativa e soprattutto la stabilità, nel sistema creditizio e nell'intera economia. Le imprese controllanti, o controllate, ottenevano dalle banche a cui erano legate mezzi ben oltre il loro effettivo merito di credito; finanziavano le perdite, anziché operare per rimuoverne le cause; estendevano le loro crisi ad ampie sezioni del sistema bancario e ai risparmiatori. Da ultimo, si sprigionavano forti pressioni per un coinvolgimento *de facto* del bilancio pubblico, e della stessa banca centrale, nel sostegno di attività e aziende improduttive.

Naturalmente, anche quello della separatezza costituisce un principio desunto dalla nostra esperienza, e in nessun senso un dogma. Esso preclude il controllo della banca sull'industria e viceversa: non esclude affatto l'investimento in quote minoritarie delle rispettive basi di capitale.

È mia convinzione che il criterio vada salvaguardato.

Oggi è minacciato dal concorso di due eventi.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 350 del 1985 e la successiva delibera del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio hanno opportunamente rimosso la sospensiva di carattere generale per la costituzione di nuove banche. Il ripristino di questa possibilità ripropone la necessità di meglio garantire l'indipendenza delle banche rispetto ai soggetti che ne detengono il controllo. La

ripropongono altresì le circostanze, per altro verso estremamente positive, che hanno elevato le disponibilità liquide di gruppi industriali, ponendoli nella condizione di creare nuove banche ovvero di acquisire banche già operanti.

Vari istituti della legislazione bancaria sono preordinati a salvaguardare l'autonomia degli enti creditizi: la banca in mano pubblica, la nominatività dei titoli azionari della banca, la disciplina delle partecipazioni, le cautele per le obbligazioni degli amministratori, le incompatibilità, i limiti di fido in generale.

In particolare, la disciplina dei fidi a soggetti collegati costituisce un'importante salvaguardia contro il rischio che l'erogazione del credito avvenga secondo criteri e linee di influenza estranei a una valutazione del merito di credito condotta in piena autonomia. I limiti esistenti in questa materia saranno resi più stringenti, tra l'altro riferendo l'entità del credito al complesso degli affidati costituenti un gruppo e avvalendosi delle possibilità di conoscere i soggetti ai quali fa capo il capitale delle banche, istituita dalla legge n. 281 del 1985.

Ma il problema della separatezza si pone anche sul piano dei rapporti proprietari. Alla possibilità di conoscenza offerta dalla legge non è affiancato un potere di intervento che prevenga i pericoli insiti nella formazione di posizioni dominanti nella proprietà.

La materia degli assetti proprietari delle banche è oggetto di attenzione in vari paesi ed è regolamentata con specifiche discipline.

Negli Stati Uniti, l'indipendenza della banca viene tutelata imponendo ai soggetti che la controllano di limitare la propria attività a quella bancaria e parabancaria, dismettendo interessi in altri campi. Nei paesi della CEE, i meccanismi di controllo, laddove praticati, assumono varie forme. In Irlanda, interventi ampiamente discrezionali vengono attuati nella fase costitutiva e in occasione del passaggio di pacchetti azionari. In Belgio, gli azionisti assumono impegni nei confronti delle autorità creditizie, le quali hanno il

potere di intervenire nel caso di inosservanza. In Olanda, l'autorità di vigilanza può giungere a negare l'esercizio del diritto di voto quando ritenga che sia messa a repentaglio la corretta gestione bancaria. In Francia viene sottoposta a preventivo nulla-osta delle autorità l'acquisizione di interessenze superiori a determinate percentuali del capitale delle banche. Quest'ultima forma di controllo, di cui anche nel Regno Unito si propone l'applicazione, non incontra ostacoli nella direttiva comunitaria n. 780 del 1977, che non offre elementi per individuare una soluzione coordinata a livello comunitario.

Da noi, qualora, come ritengo opportuno, si intenda tradurre in norme esplicite il principio della separatezza cui si ispira la legge bancaria, non è sufficiente la via amministrativa. Questa, nelle more dell'intervento legislativo, potrebbe dare un primo indirizzo, ad esempio disponendo, sulla scorta di quanto praticato in Belgio, l'introduzione dell'obbligo per i promotori delle banche di nuova costituzione, nonché per gli amministratori delle aziende di credito già costituite, di sottoscrivere un « protocollo di autonomia ». Con esso, i sottoscrittori si impegnerebbero formalmente a salvaguardare l'indipendenza della banca, evitando di praticare o consentire comportamenti atti a provocare la strumentalizzazione dell'ente creditizio per interessi di parte.

L'intervento legislativo, oltre a estendere agli azionisti di controllo l'obbligo di sottoscrivere il « protocollo di autonomia », dovrebbe intervenire in modi ben più incisivi. Potrebbe essere stabilito un principio di frazionamento della proprietà in base al quale non possano essere detenute in banche, da imprese non finanziarie, direttamente o indirettamente, quote di capitale superiori a una determinata percentuale; potrebbe essere attribuito alle autorità creditizie il potere di consentire deroghe a tali limiti quando da ciò non derivino pericoli per l'indipendenza delle banche.

Soluzioni del genere non ostacolerebbero l'afflusso di nuovi mezzi patrimo-

niali al sistema bancario né impedirebbero che imprese di settori diversi investano proficuamente nell'attività bancaria. Come ho già detto, il pericolo da evitare è quello del controllo: non si intende, né si è mai inteso, privare la banca dell'apporto patrimoniale, e ancor meno del contributo professionale e di esperienza, che l'imprenditoria di qualsivoglia origine è in grado di offrire e che può favorire il consolidarsi nel settore bancario dei principi propri dell'impresa. Sono queste fra le ragioni che ci hanno indotto ad aprire le banche pubbliche, e le stesse Casse di risparmio, ai conferimenti esterni.

Il problema da risolvere è conciliare questi innesti con le esigenze di indipendenza della banca in vista del superiore interesse dell'efficiente allocazione delle risorse.

Tali principi potrebbero essere estesi con gli opportuni adattamenti ad altri intermediari, dei quali sono fondamentali l'autonomia e l'indipendenza della gestione, potendo essi acquisire rilevanti attività finanziarie nei confronti di imprese.

Passo ora a trattare delle nuove forme dell'intermediazione finanziaria.

Il fenomeno dell'« innovazione » ha costituito, su scala mondiale, la risposta della finanza a una lunga fase di instabilità economica. Inflazione; crisi petrolifere; mutazioni nei prezzi relativi e nei *terms of trade*; oscillazioni nei cambi; debiti esteri; profondi cambiamenti nelle tecnologie e nella distribuzione del reddito: il vario combinarsi di queste forze ha ingigantito, a un tempo, i rischi del credito, dei tassi di interesse, di quelli di cambio.

L'ondata innovativa che ha investito i mercati finanziari internazionali ha toccato anche il nostro paese. Alle forze appena richiamate si sono uniti fattori interni, compresi quelli, che qui non verranno trattati, riconducibili alla creazione di un mercato monetario e alle modalità con cui la Banca d'Italia interviene su di esso a fini di governo della moneta.

Nel fenomeno dell'innovazione vanno fatti attenti « distinguo »: fra ciò che è autenticamente innovativo e ciò che si

configura come riproposizione di tecniche note; fra le forme venute per restare e quelle reversibili.

Nel nostro paese, tre mutamenti strutturali, estremamente importanti, sono da registrare: l'attenuarsi della centralità del deposito bancario fra le attività finanziarie; l'emergere e talora l'affermarsi di intermediari e strumenti nuovi; la recente rivitalizzazione del mercato azionario.

Sono tre dati positivi. Muovono nella direzione di un sistema finanziario più completo, concorrenziale, efficiente. Confermano come sia possibile correggere un antico orientamento delle strutture creditizie italiane all'intermediazione, bancaria in particolare, piuttosto che ai mercati in senso stretto.

Tali mutamenti, tuttavia, implicano un doppio ordine di rischi, che vanno fronteggiati. Essi riguardano: *a)* la tutela del risparmiatore e del risparmio; *b)* l'efficacia della politica monetaria.

Mi si consenta un primo approfondimento di questi due aspetti fondamentali.

La tutela del risparmio, che nel nostro ordinamento assume valenza costituzionale, trova la sua motivazione economica nel fine di prevenire l'instabilità, accrescere l'accumulazione e favorire, per entrambe le vie, lo sviluppo dell'intera economia. Nessun investimento finanziario, dal deposito bancario al titolo atipico, è esente, sia pure in diversa misura, da alea. La tutela del risparmiatore, che non va confusa con il garantismo, è nondimeno doverosa, come impegno in vario grado volto a ridurre l'alea e a renderla più chiaramente percepibile dall'investitore. In questo senso, sia pure con intensità e in modi diversi, questo impegno deve estendersi alle forme nuove di sollecitazione organizzata del pubblico risparmio.

Il governo della moneta e la politica creditizia con finalità macroeconomiche sussumono pienezza di informazione ed efficacia degli strumenti di intervento. Questi ultimi sono, di norma e di preferenza, volti alla regolazione indiretta degli aggregati monetari e creditizi che si attua attraverso gli impulsi di mercato

impressi dalla banca centrale ai livelli e alla struttura dei tassi d'interesse.

Per un esercizio efficace della politica monetaria e creditizia sono necessarie sia la conoscenza dell'intero quadro dei flussi in cui si inseriscono gli strumenti finanziari creati dagli enti creditizi, sia la possibilità di controllare la creazione di immediati succedanei degli strumenti creati dagli enti stessi.

Tanto le ragioni di tutela dei risparmiatori e del risparmio, quanto le ragioni di efficacia, in ogni circostanza, della politica monetaria consigliano la tendenziale estensione ad altri intermediari - al di là delle aziende di credito, degli istituti speciali, dei fondi comuni di investimento mobiliare - di forme di disciplina, pur diverse per natura e grado.

Primo fra i mutamenti strutturali richiamati, lo sviluppo dei depositi bancari tende a rallentare. La loro quota nelle attività finanziarie del settore privato è scesa, in un decennio, dal 53 per cento del 1976 al 42 per cento del 1985. La tendenza, se si ha presente lo stato di iperintermediazione bancaria che caratterizzava il nostro sistema, è fisiologica. Fra l'altro, essa sta sollecitando il sistema bancario a intensificare la ricerca della flessibilità operativa.

Nondimeno, data la sua natura monetaria, il deposito resta al crocevia tanto della tutela del risparmiatore e del risparmio, quanto della controllabilità dell'economia con gli strumenti monetari e creditizi. Da un lato, è necessario far sì che solo le banche offrano attività finanziarie a valore e rendimento nominali predeterminati e fissi, utilizzabili come mezzi di pagamento. Dall'altro lato, è necessario evitare che le banche, proponendo ai risparmiatori, soprattutto se al di fuori degli sportelli, forme di « quasi moneta », eludano disposizioni, quali quelle degli obblighi di riserva a fronte dei depositi.

La triade da considerare nel vaglio delle nuove forme del far finanza è appunto rappresentata dal servizio offerto, dal soggetto che lo produce, dal metodo di contatto col pubblico attraverso cui lo si propone.

Un'ampia relazione sugli aspetti qualitativi e quantitativi delle nuove forme di intermediazione è stata presentata alla Commissione finanze e tesoro del Senato dal vicedirettore generale della Banca d'Italia, dottor A. Fazio: ad essa mi sia consentito fare rinvio, richiamando in questa sede solo alcuni principali aspetti.

L'analisi conferma che nell'area innovativa si può individuare una prima fascia nella quale sono presenti soggetti, e vengono offerti servizi finanziari di pura mediazione, per i quali, ai fini della formulazione delle direttive generali sulla ripartizione dei flussi di credito, è sufficiente l'introduzione di procedure che rendano possibile la conoscenza delle dimensioni dell'attività svolta. In particolare, per gli intermediari specializzati nel collocamento dei titoli, la previsione di un albo che li censisca e l'obbligo di informativa alle autorità creditizie appaiono strumenti di disciplina adeguati, complementari alle regole volte ad assicurare la trasparenza nel mercato dei capitali.

Ben diverse modalità di controllo richiede la raccolta presso il pubblico di capitale di credito effettuata da soggetti non autorizzati e al di fuori delle fattispecie legali. Tale raccolta è vietata dall'articolo 96 della legge bancaria, indipendentemente dagli impieghi effettuati. La connessione, poi, di una raccolta abusiva con l'erogazione di prestiti configura lo schema di una vera e propria banca abusiva, contro la quale è attivabile, secondo la giurisprudenza, la sanzione estrema della liquidazione coatta amministrativa. Occorre che il legislatore conforti la tesi che all'assunzione del provvedimento di rigore non può essere di ostacolo la circostanza che la connessione funzionale tra la raccolta abusiva e l'erogazione del credito si realizzi attraverso lo schermo giuridico di due attività facenti capo a soggetti formalmente distinti, ma operanti nel quadro di un unico gruppo e di un unico progetto di intermediazione.

Fra queste due fasce estreme si colloca una gamma di nuovi operatori che assumono impegni finanziari e/o erogano finanziamenti su vasta scala. Essi meritano

di essere sostenuti da interventi di regolamentazione che comprendano il loro assoggettamento a controlli pubblici.

Hanno innanzi tutto rilievo le attività di *leasing* e di *factoring*, delle quali non si mettono più in dubbio la natura creditizia e la stessa funzione allocativa, insita nello scrutinio della clientela finanziata.

Finora, le società esercenti tali forme specializzate di credito si sono costituite principalmente per iniziativa bancaria e hanno trovato sostegno in finanziamenti bancari. Si accentua ora la tendenza a costituire siffatti intermediari da parte di altro tipo di imprese e si delineano possibilità di accesso diretto al pubblico risparmio attraverso forme anche inedite di raccolta.

Al di là dello schema di vigilanza consolidata imperniata sulla capogruppo bancaria, già accolto dalla legge n. 114 del 1986, e al di là di una possibile cornice civilistica dei contratti, una regolamentazione di tipo prudenziale consentirebbe di disciplinare aspetti specifici delle società di *leasing* e di *factoring* attraverso vincoli di bilancio e una possibilità di verifica a fini di stabilità.

A ulteriori esigenze del mercato risponde la proposizione di nuove figure di soggetti finanziari che operino nel campo del *merchant banking*. Tali attività, quando non siano svolte da istituti di credito speciale, vanno presidiate attraverso limiti alla detenzione del capitale di rischio delle imprese assistite e criteri di frazionamento degli investimenti.

Accanto ai fondi comuni di investimento mobiliare, disciplinati dalla legge n. 77 del 1983, potranno aversi fondi mobiliari « chiusi » e fondi immobiliari. Considerata la loro natura, i controlli dovranno seguire lo schema della disciplina delle emissioni azionarie. Riguardo all'informazione, la situazione si presenta non dissimile da quella relativa al collocamento di quote dei fondi comuni « aperti ». Anche per questi operatori occorreranno vincoli atti ad assicurare la diversificazione degli investimenti.

Nelle gestioni di patrimoni mobiliari svolte al di fuori della disciplina intro-

dotta per i fondi comuni, va assicurato paritario trattamento ai risparmiatori che vi si rivolgono. Lo schema normativo dovrebbe condurre all'effettiva personalizzazione dei servizi di gestione, delimitare quantitativamente e qualitativamente le attività che possono essere svolte in base allo specifico mandato ricevuto, impedire che mediante tale servizio si effettui raccolta di risorse in forme analoghe al deposito bancario, o comunque altamente liquide. A tutti gli enti andrebbe esteso un sistema di vigilanza volto ad assicurare la correttezza dei moduli operativi e a conferire poteri di intervento alle autorità di controllo.

La gestione dei patrimoni mobiliari da parte delle banche rientra nel tradizionale novero delle loro operazioni. È cura della Banca d'Italia far sì che l'attività conservi la natura propria di servizio e non si traduca nel collocare fuori bilancio quote di risparmio che hanno rilievo per la politica monetaria. Il rischio da evitare è che queste passività finanziarie delle banche, sostituendosi in forme composite, e comunque non chiare, ai depositi, minino il fondamento del controllo monetario dell'economia.

Anche a tal fine è necessaria una generale riflessione sui sistemi di vendita a domicilio dei prodotti finanziari. Il fenomeno è in rapida evoluzione in tutti i paesi; gli ordinamenti oscillano fra l'ignorarlo e il proibirlo, almeno in parte; le soluzioni in atto sono, tuttavia, oggetto di verifica. La tutela dei risparmiatori esige che venga contenuta l'espansione di tale canale di collocamento. La vendita « porta a porta » deve essere ristretta a prodotti rigorosamente tipizzati, quali le polizze assicurative e le quote di fondi comuni, che ne giustificano l'origine. Altrimenti, può risultare affievolita la possibilità dell'acquirente di discernere tra i prodotti offerti. Sarebbe, poi, particolarmente inopportuna la vendita « porta a porta » di servizi non standardizzati da parte delle banche, le quali possono far leva sull'immagine di alta liquidità che al loro passivo di bilancio deriva dalla presenza dei depositi.

Anche nella fase della commercializzazione, i servizi bancari e finanziari esigono il rispetto di opportune cautele. In questa, come in altre fasi, la tutela dev'essere soprattutto preventiva, evitando di confondere *laissez faire* e concorrenza: « Prima di proporre sul serio il liberismo bancario alla gente dovremmo esaminare criticamente la nostra fede di economisti nella capacità di unità massimizzanti il profitto in concorrenza di offrire protezione agli utenti di un servizio di interesse generale. I disonesti e gli incapaci possono soccombere nell'equilibrio di lungo periodo, ma nel frattempo avranno provocato danni gravi. Un'impresa di medicinali che uccidono i clienti certo non sopravviverà essa stessa a lungo, ma questa è una magra consolazione ... » (traggo la citazione da J. Tobin, *Comment* a A.H. Meltzer, *Major Issues in the Regulation of Financial Institutions*, in *Journal of Political Economy*, 1967, p. 508).

L'espansione dell'attività borsistica è il terzo dato fattuale al quale abbiamo fatto riferimento all'inizio di questo paragrafo. Essa riflette, al di là delle componenti cicliche, progressi di struttura. Si iscrive in un assetto giuridico-istituzionale che ha realizzato importanti adeguamenti, ai quali ha corrisposto una maggiore efficacia dei poteri di controllo chiamati ad assicurare la trasparenza delle operazioni. È essenziale, ora, che all'accresciuto volume degli affari corrispondano strutture organizzative più ampie e moderne, capaci di espletare con tempestività, precisione e trasparenza le transazioni e il servizio di consegna dei titoli.

Gli organi di controllo della borsa sono impegnati in importanti progetti volti a modernizzare i metodi di informazione, contrattazione e decisione attraverso cui il mercato perviene ai prezzi e alle quantità di equilibrio.

La Banca d'Italia è parte attiva nella ricerca di una maggiore efficienza nelle fasi di trasferimento dei titoli: questo sforzo si iscrive in un indirizzo di gestione centralizzata, presso la stessa Banca e presso la società Montetitoli, e

in una prospettiva di dematerializzazione degli strumenti finanziari. Perché questo sforzo abbia successo è necessario l'impegno pieno di imprese, banche e degli altri operatori nel mercato dei capitali.

Vengo ora al tema della internazionalizzazione del sistema finanziario italiano.

Il sistema bancario e finanziario italiano è partecipe del processo di integrazione finanziaria internazionale, che tanto si è intensificato negli ultimi anni, come è documentato nella nota depositata agli atti della Commissione.

Il concetto di internazionalizzazione finanziaria ha due dimensioni, secondo che ci si riferisca all'apertura alle transazioni finanziarie con l'estero oppure alla omologazione delle strutture nazionali a quelle internazionali, e segnatamente a quelle comunitarie.

Spesso le due dimensioni coincidono. Strutture creditizie, che acquisiscano forza comparabile a quella dei sistemi finanziari degli altri paesi, consentono di ampliare l'apertura internazionale della nostra economia. Ad esempio, il potenziamento della base patrimoniale, stimolato e sostenuto dalla Banca d'Italia, permette ora alle nostre banche di far meglio fronte alla concorrenza estera. Il numero delle banche con indici di patrimonializzazione non soddisfacente è notevolmente diminuito. Lo sviluppo del mercato dei capitali facilita il ricorso delle aziende di credito a fonti esterne di reperimento di mezzi propri. A tale mercato possono ora accedere anche le banche pubbliche in virtù delle recenti modifiche introdotte nella normativa statutaria. Ci si sta quindi orientando per l'applicazione anche nel nostro paese di coefficienti patrimoniali minimi obbligatori correlati, da un lato, alla rischiosità potenziale insita nelle operazioni attive delle singole aziende di credito e, dall'altro, alla loro dimensione operativa.

In altri aspetti, invece, la coincidenza viene meno e si pone un delicato problema di conciliazione dei vantaggi dell'apertura internazionale con la salvaguardia dei caratteri propri dell'ordinamento bancario e finanziario italiano.

Nel 1985 il Consiglio europeo ha approvato gli obiettivi e i tempi proposti dalla Commissione delle Comunità per il completamento del mercato interno (« libro bianco »). Nel febbraio del 1986 si è proceduto a una modifica dei trattati istitutivi della Comunità con un « Atto unico europeo » che ha potenziato gli strumenti giuridici e procedurali per il conseguimento degli obiettivi. Per effetto di tali modifiche è concretamente possibile che il processo comunitario di decisione diventi più rapido e che l'accoglimento delle istanze di singoli paesi membri, che non concordino con la volontà della maggioranza, si renda oltremodo difficile.

Nel programma di liberalizzazione dei servizi finanziari il punto cruciale riguarda il bilanciamento tra le materie di cui verrà promossa l'« armonizzazione » e quelle oggetto di « mutuo riconoscimento ». Si presuppone completa libertà di stabilimento e si afferma il principio che ciascuna banca ammessa a offrire liberamente i propri prodotti in tutti i paesi della Comunità resti assoggettata alle regole vigenti nel proprio e ai controlli dell'organo di vigilanza nazionale.

Con l'« armonizzazione », le regole dell'operatività bancaria negli Stati membri diventano più omogenee e la coesistenza negli stessi mercati di banche di paesi diversi risulterà meno problematica. Quanto più invece si accentuerà, come si vorrebbe, la reciproca accettazione di regole nazionali diverse, tanto più potranno aversi distorsioni della concorrenza nei mercati nazionali.

Il principio del « mutuo riconoscimento », se molto esteso, opererebbe alla lunga allo stesso modo dell'« armonizzazione » delle regole, ma nel senso di ridurre tendenzialmente al livello del paese che ha le regole minime. La deregolamentazione bancaria diverrebbe un effetto obbligato della necessità di salvaguardare la competitività delle banche nazionali; rischierebbe di superare i limiti suggeriti, soprattutto ai fini della stabilità, dall'esperienza.

Le materie e le disposizioni per le quali è necessaria la « armonizzazione minimale » non dovrebbero escludere aspetti che, se attribuiti al campo nel quale si applica il mutuo riconoscimento, potrebbero creare pericoli di instabilità o forti distorsioni di concorrenza. Sotto questo profilo la definizione dei campi contenuta nel « libro bianco » della Commissione deve essere approfondita e riesaminata.

Dal Parlamento, ove condivida le impostazioni prospettate per rafforzare tali criteri, potrà derivare alle delegazioni del nostro paese un autorevole, ancorché indiretto, sostegno all'azione tesa a evitare che la normazione comunitaria produca effetti indesiderati sulle regole chiamate alla tutela della stabilità bancaria e al perseguimento degli obiettivi di politica monetaria.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, sento il dovere di ringraziare il Governatore della Banca d'Italia per la sua relazione così limpida ed articolata. In particolare, personalmente ho apprezzato l'impegno a formulare con franchezza rilievi critici e proposte: a mio avviso, è questo il modo migliore per corrispondere agli intenti ed agli scopi della nostra indagine.

Vorrei fare una prima considerazione. Mi sembra, signor Governatore, che la sua relazione abbia una impostazione che va nel senso di ritenere che la legge bancaria sia nelle sue premesse non passibile di contenere ogni e qualsivoglia mutamento del mercato, ma restino fermi i suoi capisaldi e siano aperte le possibilità di integrazione e di adattamento in varie direzioni, non solo amministrative, ma anche legislative.

La relazione individua questi adattamenti nei quattro comparti della specializzazione, dell'autonomia, della presenza di nuovi intermediari, dell'internazionalizzazione. Mi permetto di chiederle alcuni chiarimenti sulla portata di tali adattamenti ed integrazioni.

Il primo chiarimento riguarda il ben noto processo di globalizzazione dei mercati e, quindi, del venir meno, all'interno

di un mercato monetario e finanziario (nel quale è difficile tracciare differenze, comparti chiusi), di specializzazioni di carattere settoriale e territoriale, che sono state individuate dalla legge bancaria del 1936.

Mi sembra che nella sua esposizione sia considerata un caposaldo la differenziazione per scadenze (sia pure riordinata entro un nuovo contesto più organico) e sia, invece, riconosciuta la necessità di rivedere talune specializzazioni (per settore e per funzione) che sono state superate dal processo di globalizzazione dei mercati. In altri termini, mi sembra di scorgere, rispetto ad una disputa che si sta sviluppando, un rifiuto a considerare la banca « tuttofare » e, invece, una certa disponibilità a considerare una maggiore elasticità nelle funzioni e nelle attribuzioni delle banche.

Il processo di disintermediazione ha ridotto il ruolo delle funzioni della banca ordinaria, mentre non ha ridotto il ruolo delle banche, nel senso che i nuovi sviluppi del mercato finanziario sono stati seguiti dalle banche, le quali hanno assunto in tali sviluppi ruoli molto penetranti. Sarei personalmente interessato a sapere se la Banca d'Italia possa definire una mappa dell'estensione del « territorio » delle banche nelle nuove attività finanziarie. Nella relazione – che ella stessa ha citato – del dottor Fazio si dice, per esempio, a proposito delle gestioni patrimoniali, che ben il novanta per cento dell'ammontare di tali gestioni è di fatto e di diritto amministrato dalle banche; e così anche negli altri campi del *factoring*, del *leasing*, in tutte le complesse articolazioni delle nuove attività finanziarie il ruolo della banca sembra dominante.

È possibile stabilire una « mappa » dell'estensione delle attività bancarie in questi nuovi comparti? Inoltre, non si individua un tipo nuovo di regolazione rispetto a quelle che stanno diventando non so se banche universali, ma certamente banche, se non « tuttofare », « moltofare »? In altri termini, mi riferisco alla necessità di regolare la banca come gruppo, come *holding*.

Una seconda implicazione della globalizzazione è l'estensione dei compiti e delle funzioni della vigilanza della banca centrale. Lei ha ripreso, nella sua relazione, le considerazioni molto penetranti ed interessanti del dottor Fazio a questo proposito, da lui svolte al Senato. L'estensione della vigilanza a nuove forme, nelle misure suggerite dallo stesso dottor Fazio e da lei riprese, pone alcuni problemi, prima di tutto quelli relativi al tipo della vigilanza.

Come lei sa, alcune autorevoli personalità, anche del mondo bancario, lamentano la congerie di norme legislative ed amministrative che la vigilanza imporrebbe all'attività bancaria, come residuo di una regolazione strutturale, di una vigilanza strutturale e non prudenziale.

A tale proposito, un primo interrogativo è il seguente: esiste un problema di deregolazione all'interno della vigilanza? Inoltre, la vigilanza, in questa estensione, naturalmente è sottoposta ad una forte pressione organizzativa. La Banca d'Italia è in grado di assicurare le complesse funzioni derivanti da questa estensione di attività? In quale modo? In questa estensione della vigilanza ad altri campi, quali sono i rapporti dell'autorità di vigilanza Banca d'Italia con le altre autorità di vigilanza (l'ISVAP in particolare, data l'importanza che il settore delle assicurazioni assume in stretto collegamento con attività finanziarie di carattere mobiliare)?

Ultimo, ma non per importanza, è il problema delle nomine bancarie. L'esperienza recente, anzi in corso, ha sollevato — come lei sa bene — emozioni e contestazioni; questo ci induce a riflettere da una parte sul modo in cui sono rispettate le procedure (in particolare quelle della legge 24 gennaio 1978, n. 14) nel concreto svolgimento della prassi (a ciò lei si è richiamato nella relazione, affermando che la salvaguardia dell'autonomia riposa soprattutto sulla consapevolezza dell'interesse generale, consapevolezza non sempre osservata), e dall'altra parte sull'idoneità delle procedure stesse, così come sono state definite dalla legge n. 14.

Qui emergono due aspetti: da un lato il coinvolgimento della Banca d'Italia nella formulazione delle proposte, delle famose « rose », dall'altro l'utilità di un controllo del Parlamento, ove tale controllo non riposi su una informazione interna e non perturbata da decisioni in qualche modo predeterminate.

Non credo che sul secondo problema il Governatore voglia pronunciarsi: tuttavia, se lo farà, gliene saremo grati. Sulla prima questione, relativa al coinvolgimento della Banca d'Italia, sarebbe molto utile ascoltare il suo pensiero alla luce della ragione e dell'esperienza.

Cedo ora la parola all'onorevole Bellocchio.

ANTONIO BELLOCCHIO. Desidero esprimere il mio ringraziamento non formale al Governatore della Banca d'Italia per la pregevole relazione che ci sarà d'ausilio nel corso dei nostri lavori.

Desidero premettere che, essendo le nostre occasioni di incontro più uniche che rare, le rivolgerò parecchie domande. Dico più uniche che rare in quanto circa il 95 per cento della nostra attività è assorbita dalle questioni fiscali, e solo un modesto 5 per cento da quelle relative al tesoro. A tutto ciò, poi, occorre aggiungere la tendenza « imperialistica » dei colleghi della Commissione bilancio, che concorre a far divenire unici, più che rari, i nostri incontri.

Come lei saprà, è in atto un dibattito culturale e scientifico sulla validità delle norme contenute nella legge del 1936. Ci si domanda, cioè, se l'insieme delle regole applicative sia ancora idoneo a presiedere al corretto funzionamento del sistema creditizio, nell'ambito di un'economia profondamente mutata rispetto al 1936.

Al riguardo, ricordo che è stato organizzato un convegno a Siena. Inoltre, è disponibile uno studio della Banca d'Italia in cui si sostiene l'opportunità di pervenire ad un testo unico della legge bancaria. Quindi, c'è il rischio di dividersi tra sostenitori del testo unico e riformatori della legge del 1936.

Personalmente, ritengo utile seguire ambedue le direzioni: pervenire alla redazione di un testo unico e, contemporaneamente, riformare la legge del 1936.

Con riferimento alla legislazione vigente, reputo impossibile il mantenimento dell'articolo 10 concernente il segreto bancario, in particolare nei confronti del Parlamento. Che cosa intendo dire? Intendo dire che il segreto d'ufficio opera in modo relativo ed escludo che possa essere opposto agli organi al vertice delle varie amministrazioni e cioè, in ogni caso, ai ministri.

Una tale posizione privilegiata, giustificata per gli organi al vertice dell'amministrazione, non può essere ritenuta limitata al Governo stante il rapporto che lo lega al Parlamento e, soprattutto, stante il potere di controllo e di indirizzo attribuito alle Camere, che non potrebbe essere esercitato se fosse negata all'organo competente la concreta possibilità di indagare e compiere accertamenti per motivare gli atti di controllo e di indirizzo.

Vorrei far rilevare che, essendo il segreto non un dato naturalistico, ma il frutto di un'attività di « segretazione » — cioè di limitazione della circolazione di informazioni in ordine ad un oggetto — posta in essere da un'autorità pubblica, l'estensione ed i limiti della riservatezza, nel normale svolgimento della funzione amministrativa, sono posti sempre in relazione al dovere di fedeltà del funzionario ed all'interesse dei privati alla segretezza delle notizie d'ufficio, mai nei confronti del Parlamento.

Comunque, pongo un problema concreto: l'articolo 2 della legge n. 14 afferma che il parere del Parlamento sulle proposte di nomina per enti pubblici è espresso e motivato in ordine ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire. Ebbene, nella tornata di novembre è stato designato il vicepresidente della Cassa di risparmio di Calabria e Lucania mentre il 3 dicembre sarà designato il presidente del Banco di Napoli: due istituti sui quali la Banca d'Italia ha svolto ispezioni. È possibile che i commissari, i quali si apprestano ad esprimere il parere sulle nomine della CARICAL e del Banco

di Napoli, non possano avere notizie sulla gestione di questi due istituti?

Se ella riterrà di non dover rispondere, non ne farò una questione; preannuncio però che mi batterò, nel momento in cui concluderemo questa indagine conoscitiva, affinché si riformi l'articolo 10 della legge bancaria.

La seconda domanda che desidero rivolgerle concerne la trasparenza. In un mercato libero, la logica concorrenziale non può prescindere dalla trasparenza e dalla pubblicità delle condizioni: due elementi irrinunciabili per assicurare la tutela degli utenti contrattualmente più deboli. In argomento, da parecchio tempo noi siamo impantanati ed il tentativo dell'ABI, per arrivare alla trasparenza con un processo di autodisciplina, non ha avuto fortuna.

La Banca d'Italia ritiene che occorra perseguire l'obiettivo della trasparenza con un processo legislativo?

Terzo quesito. In considerazione del notevole processo di finanziarizzazione in atto con la nascita di nuovi intermediari e la diffusione di nuovi prodotti, si pensa di governare tale trasformazione riconducendo i nuovi intermediari ed i prodotti nell'alveo della legge bancaria e degli organi di controllo previsti?

Si pensa ad un eventuale rapporto tra banca centrale ed intermediari finanziari?

Quarta domanda: come può l'attività di *merchant banking* sostenere specificamente la riconversione e l'innovazione industriale? Come può crearsi un legame tra risparmio ed investimento per l'innovazione? A tale scopo si deve per forza parlare di agevolazione fiscale?

Il quinto quesito concerne il rapporto tra banche ed assicurazioni. Desidero sapere se le polizze devono essere annesse ai contratti bancari — il che farebbe sorgere problemi di legittimità — e se, nella vendita dei prodotti finanziari, si utilizzeranno consulenti autonomi oppure la rete di vendita assicurativa.

In ordine agli sportelli, ricordo che su 8086 comuni risultavano « bancarizzati » 5934 prima dell'entrata in funzione dell'ultimo « piano sportelli » che, nel giu-

gno di quest'anno, ha assorbito altri 100 comuni.

Quindi, l'attuale grado di « bancarizzazione » è pari al 75 per cento: possiamo giudicarlo sufficiente e soddisfacente in base al contesto economico italiano ed al confronto con i paesi avanzati? In caso contrario, come intende muoversi la Banca d'Italia per promuovere un'ulteriore « bancarizzazione », tenendo presente, tra l'altro, quanto si è ripetutamente sottolineato e cioè che mentre si può non concedere uno sportello richiesto, non si può costringere la banca ad insediarsi dove questa non desidera? In ogni caso, dei comuni attualmente non « bancabili » vorrei sapere se si può conoscere quanti siano stati finora fatti oggetto di richieste di insediamento, non accolte dalla Banca d'Italia, e quali siano stati i motivi predominanti dei rilievi.

Sempre per quanto riguarda il problema degli sportelli bancari, ritengo che neppure le istruzioni recentissime (18 novembre 1986) della Banca d'Italia in tema di sportelli automatici (ATM) sembrano soccorrere a tali vuoti di « bancarizzazione », in quanto da un lato sono abbastanza liberalizzanti, circa il numero degli ATM attuali (che possono giungere ad eguagliare il numero degli sportelli tradizionali gestiti da ciascuna banca), ma d'altro lato limitano rigorosamente l'installazione ai comuni già serviti da sportello bancario. La Banca d'Italia può motivare le ragioni sottostanti a tale limitazione? Chiedo questo perché le istruzioni richiamate sono invece, a dir poco, « fredde », circa le prospettive di installazione dei terminali nei punti di vendita, che pure costituiscono un progetto da tempo coltivato dal sistema bancario, e già largamente funzionante in altri paesi. Vorrei che la Banca d'Italia ci spiegasse i motivi di tanta evidente cautela.

Venendo ad esaminare in particolare la situazione della Sicilia, devo rilevare che essa è una delle regioni a statuto speciale largamente carente, sotto il profilo normativo, in quanto non risulta che abbia ancora mosso alcun passo in direzione del recepimento della direttiva CEE del 1977, in tema di diritto di stabili-

mento (malgrado il termine fissato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 350 del 1985 sia spirato nell'aprile scorso), anche nei risvolti pratici del *gentlemen's agreement* nei confronti delle autorità monetarie centrali, che sembrava essere stato raggiunto qualche tempo fa, ma che viene in alcuni casi clamorosamente smentito. Ad esempio, nel luglio di quest'anno sono state iscritte all'albo regionale delle aziende di credito due Casse rurali con capitale sociale di 106 e 204 milioni di lire che, stanti le località di insediamento, avrebbero dovuto avere – secondo la normativa nazionale – capitali minimi, rispettivamente, di 1.500 e di 300 milioni di lire: qual è in proposito l'opinione della Banca d'Italia?

L'ultimo aspetto che desidero trattare è quello concernente gli assetti proprietari. Quanto più si alza il tono della discussione sulla trasparenza dei rapporti proprietari tra interessi di altro genere e banche, tanto più pericolosa appare – a mio avviso – la circostanza che, nel dare attuazione alla legge n. 281 del 1985, un'interpretazione rigidamente formalistica dell'articolo 9 abbia condotto ad escludere da qualsiasi controllo conoscitivo i nominativi dei soci delle banche cooperative e dei detentori delle quote di capitali, immesse sul mercato dalle Casse di risparmio e dagli altri istituti bancari pubblici. Questo è avvenuto sulla base di considerazioni di mero nominalismo (cioè il voto nelle cooperative è capitaro, mentre nelle Casse e negli istituti la maggioranza di controllo dovrà essere e rimanere in mano pubblica), ma che non tengono conto, secondo me, della realtà societaria, in cui la pratica dei prestanome e dei sindacati è diffusa all'interno di ogni tipo di assetto giuridico. Non ritiene la Banca d'Italia che sia giunto il momento di rivedere questa posizione eccessivamente formalistica, soprattutto in un momento in cui il problema delle posizioni influenti nelle amministrazioni delle banche – e quindi dei relativi depositi – acquista crescente rilevanza, ed è fonte di generale preoccupazione?

La mia ultima domanda riguarda i capitali minimi. In sede di attuazione

delle direttive CEE del 1977, sono stati fissati in via amministrativa capitali minimi, differenziati esclusivamente in base alle categorie giuridiche delle banche, necessarie per la loro costituzione (6 miliardi per le banche popolari, una gamma da 300 milioni a 3 miliardi per le Casse di risparmio e artigiane – a seconda del tipo di località di insediamento – e 25 miliardi per tutti gli altri tipi di banca). Mi sembra, signor Governatore, che tali livelli siano eccessivamente sperequati, anche perché non tengono in alcuna considerazione il fattore dimensionale al quale sono viceversa legati altri vigenti parametri di operatività, primo tra tutti la cosiddetta competenza territoriale: per l'intero territorio nazionale, per mezzi amministrati oltre i 500 miliardi; per le regioni di insediamento e limitrofe, per mezzi amministrati tra i 50 e i 500 miliardi; solo per le provincie di insediamento e limitrofe, sotto i 50 miliardi di mezzi amministrati. Chiedo allora alla cortesia del Governatore se non ritenga di rivedere l'attuale normativa, legando viceversa i capitali delle nuove banche alle dimensioni operative raggiunte da ciascuna, dopo un certo periodo di tempo uguale per tutte, e dopo una partenza ad uno stesso livello minimo, indipendentemente dalla categoria giuridica; e se non ritenga inoltre di dover costringere anche le banche già operanti, indipendentemente dalla loro categoria giuridica, a raggiungere, sia pure gradualmente, livelli di capitale minimo rapportato alle dimensioni operative conseguenti: mentre oggi, come si sa, in assenza di un simile vincolo molte banche appaiono pericolosamente sottocapitalizzate, anche rispetto agli *standards* internazionali.

ARMANDO SARTI. Signor Governatore, mi unisco al ringraziamento ed all'apprezzamento della Commissione per la sua ampia, ricca ed approfondita relazione: relazione importante e necessaria, per l'acutezza delle crisi soggettive che stanno investendo il mondo bancario, le quali derivano anche dall'accentuazione e

dall'aggravamento di quelle interferenze di cui abbiamo avuto episodi quasi impensabili, naturalmente in parte inediti, in questa fase: ne parlava prima il presidente.

Mi sembra di avvertire (e ciò sarebbe opportuno) che vi sia una specie di controffensiva della Banca d'Italia per affermare due punti: la sua autonomia – che è uno dei baluardi essenziali che abbiamo – e poi l'autonomia del sistema e una diversa disciplina degli operatori.

Non voglio cogliere l'occasione da questo incontro per fare valutazioni o chiedere dei chiarimenti circa un argomento su cui il Parlamento dovrà successivamente intervenire: mi riferisco alla questione delle nomine, e penso appunto che dovremo intervenire anche in modo eccezionale e straordinario, formale ed informale, proprio per la valenza politica complessiva del problema, per il grado di credibilità che abbiamo perso, come sistema pubblico, come forze politiche nel loro complesso; e non solo alcune, ma tutte devono reagire a tale situazione. Intervengo invece solo per un'osservazione, un'interpretazione, che non vuole essere partigiana.

Mi sembra di avere avvertito che la Banca d'Italia voglia non essere più coinvolta in quel modo che è stato ricordato anche dal nostro presidente, e intenda chiedere anche procedure e norme diverse. È proprio su questo argomento che il Parlamento dovrà impegnarsi, e non con rituali, come è avvenuto nelle ultime circostanze ed occasioni.

Sull'argomento rivolgerò al Governatore della Banca d'Italia poche e brevissime domande, anche perché i colleghi che mi hanno preceduto hanno già formulato richieste molto interessanti e puntuali.

Gli intermediari finanziari non bancari, sostanzialmente – lo ricordo a me stesso –, si dividono in due grandi categorie: gli intermediari non bancari di natura creditizia o paracreditizia (*factoring*, credito al consumo, *leasing*, eccetera), il cui governo è demandato inequivocabilmente alla Banca d'Italia; e gli interme-

diari cosiddetti mobiliari, che rientrano nella competenza generale e prevalente (non dico assoluta) della CONSOB. Questi esercitano due grandi funzioni strutturali: di negoziazione e di gestione (quelli che svolgono la prima funzione in generale espletano anche la seconda). Nell'attività di gestione noi abbiamo introdotto per la prima volta, con la disciplina dei fondi mobiliari, due elementi di controllo: la vigilanza sulla trasparenza, affidata alla CONSOB, e la vigilanza sulla stabilità, cui è preposta la Banca d'Italia. E questa suddivisione degli interventi è eccezionale rispetto alla straordinarietà dell'iniziativa concernente i fondi mobiliari: mi riferisco, cioè, al fatto che è stata immessa in questo campo, in una forma che non aveva precedenti, una strumentazione che poi ha dato quei risultati che noi avvertiamo.

Tale suddivisione può farsi valere anche in interventi successivi? Oppure l'elemento della trasparenza, per tutto il mondo bancario che assume le funzioni della negoziazione e della gestione, può essere affidato esclusivamente alla Banca d'Italia? Non si tratta né di un apprezzamento, né di una scelta, ma di una domanda.

Dico questo perché noi siamo carenti – e di tale mancanza siamo tutti responsabili – per quanto riguarda l'azione di controllo. La vigilanza sulla stabilità è assicurata, ma non lo è quella sul comportamento; noi abbiamo uno scarto terribile fra la dimensione di questo mercato ed il controllo sugli operatori, di cui il pubblico non avverte le deficienze, lo squilibrio, e, se mi è consentito, le assurdità. Quanto a queste ultime, va detto innanzitutto che non esiste il criterio dell'autorizzazione all'esercizio della attività mobiliare. Infatti, le attività di negoziazione ed anche di gestione possono essere svolte da chiunque: certamente, lo sono dagli agenti di cambio, dai commissionari, ma possono esserlo da tanti altri. A Milano, in questo campo agiscono circa duemila operatori: chi sono? Quali provvedimenti, dunque, sono necessari per introdurre l'elemento dell'autorizzazione? Esso è necessario perché noi non ab-

biamo alcuna regola, quanto alla forma giuridica, nemmeno per gli agenti di cambio e per i commissionari, e non abbiamo nemmeno la fissazione di capitali minimi. Ciò che diceva il collega Bellocchio a proposito delle banche è molto più grave. Qual è il rapporto tra il numero di questi operatori e la loro dimensione finanziaria? La natura dei controlli è tale che essi sono inefficaci. Noi abbiamo introdotto la certificazione, ma, in materia, non abbiamo il bilancio-tipo, mentre questa disciplina di ordine amministrativo costituisce un elemento della trasparenza.

Come può la CONSOB compiere accertamenti sulla gestione quando questi agenti o questi commissionari, persone fisiche, redigono una contabilità sommaria, che è naturalmente inadeguata? Quindi, rispetto a tutto ciò, non vi è forse l'esigenza – ancor prima di elaborare un disegno generale, di predisporre tante riforme – di emanare immediatamente una disciplina del settore? Se non erro, accordi internazionali al riguardo non possono essere proposti proprio per la natura dell'elemento soggettivo dell'operatore: e la mancanza di una disciplina omogenea mi sembra un aspetto importante. Tra l'altro, in Italia non esiste un mercato nazionale: l'operatore di Milano non ha alcun rapporto con quello che agisce nel sud. Queste posizioni, che poi sono anche posizioni di rendita, a cosa portano, se non al fatto che noi ci accorgiamo solo successivamente dell'esistenza di casi come quello di Sgarlata, dell'« Europrogramme », eccetera?

Vorrei infine ricordare al Governatore della Banca d'Italia ed ai colleghi che, in sede di approvazione della legge che autorizzava la costituzione dei fondi comuni d'investimento mobiliare, fu proposto un emendamento volto ad ampliare la capacità operativa delle Casse rurali. Il Governo era rappresentato da un sottosegretario che non nomino, il quale, chissà perché, riteneva che quella fosse un'operazione di sovvertimento dell'assetto esistente: mi riferisco ad una norma modestissima, ma essenziale per dare una possibilità di espansione a quegli enti di

credito che, di fatto, possono operare solo all'interno del proprio territorio, quali che siano le loro dimensioni. Ritengo che anche questo sia un elemento da valutare.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. Lei si riferisce ad un ampliamento dell'operatività sotto il profilo territoriale o del tipo di operazioni da svolgere?

ARMANDO SARTI. All'espansione territoriale delle Casse rurali. A mio avviso, da parte di grandi settori economici - cooperazione, artigianato, commercio - si sta configurando un'attività di grandi associazioni nel settore dell'intermediazione finanziaria (*leasing, factoring*): come si può vedere questa collocazione, al di là del rispetto di tutta la disciplina? Come un elemento che non introduce una separazione effettiva, nella quale, personalmente, credo molto? Oppure siamo in presenza di situazioni diverse, cioè di operatori che hanno figure giuridiche specifiche, tutti operatori che nel passato hanno sofferto di una disattenzione quasi strutturale (per richiamarmi ad una definizione del presidente)? Lei ha ricordato le sezioni delle aziende di credito, ma esistono grandi istituti che hanno grosse sezioni storiche del credito; non credo però che vi sia un rapporto tra sezione speciale e attività e dimensione di questi settori.

GUSTAVO MINERVINI. La ricchezza della relazione del Governatore e la rarità degli incontri con lui sono tali che si desidererebbe parlare a lungo di molte cose. Cercherò invece di fare qualche osservazione e poche domande.

Una prima osservazione riguarda il modello normativo che è a base del vigente sistema bancario. Si tratta di un problema molto importante, anche ai fini delle indicazioni che la Commissione dovrà fornire al termine dell'indagine conoscitiva.

Secondo l'opinione che io preferisco, e che è largamente condivisa, la legge ban-

caria è essenzialmente di individuazione di organi e di procedure, procedendo largamente alla cosiddetta amministrativizzazione del sistema bancario. Si può certamente dubitare della legittimità costituzionale di tale scelta, ma non è questo l'argomento che voglio affrontare.

Mi ha colpito che il Governatore invece, abbia rinvenuto nella legge quelli che ha definito « capisaldi essenziali ». Anch'io un tempo, venti o venticinque anni fa, ritenevo che nella legge bancaria esistessero questi principi, questi capisaldi essenziali; d'altronde, i libri di legislazione bancaria dell'epoca li enunciavano. Però, ormai, questi libri si possono bruciare tutti, perché si è scoperto che quelli che venivano indicati come capisaldi non erano nella legge, ma nella prassi applicativa o nella normazione di secondo grado, di carattere amministrativo, che in molti casi sono state rivoltate come un guanto.

Se andiamo a vedere nella relazione quali siano i capisaldi essenziali che vengono individuati, constatiamo che il Governatore si riferisce a un modello di carattere economico che in realtà nella legge non è enunciato, che la legge consente, ma che in essa non è codificato.

Per quanto riguarda poi gli altri due capisaldi, quello dell'autonomia gestionale non è enunciato nella legge; forse è contenuto (ma non mi sembra) nell'articolo 38, sugli amministratori in conflitto di interessi. Riconosco, invece, che la specializzazione operativa è indicata - questa sì - nella legge: però tra la pratica del « falso breve » e l'abbassamento del limite inferiore del medio termine, i confini, per quanto concerne la specializzazione, sono andati svanendo. Confermo che, a mio avviso, la legge bancaria non contiene questi capisaldi normativi fondamentali; che essi sono tutti desumibili dalla prassi amministrativa ed esecutiva, e quindi mutevoli nel tempo: quelli che nel 1960 erano ritenuti principi basilari molto spesso oggi non lo sono più, proprio perché la prassi amministrativa è mutata, e così si è modificata l'individuazione dei capisaldi. Ciò non to-

glie che si possa ritenere che ciò sia opportuno, che la cosiddetta elasticità della legge bancaria (formula largamente diffusa) sia un pregio.

Ho molto apprezzato la parte dell'intervento del Governatore relativa ai rapporti tra banca e industria. Se potessi esprimere una valutazione personale, direi che questa parte costituisce uno degli aspetti di maggiore interesse della posizione attuale della Banca d'Italia. Debbo dare anche atto al Governatore di essersi espresso in termini non diplomatizzanti.

Anche l'accentuazione della rilevanza, sotto questo profilo, della presenza delle banche pubbliche è importante di fronte alle tesi, che vengono sviluppate sulla stampa, da parte di autorevolissimi esperti, secondo le quali le banche pubbliche dovrebbero essere privatizzate, magari soltanto per evitare i noti scandali relativi alle nomine pubbliche. Certamente, con la soppressione delle banche pubbliche non vi sarebbero più tali scandali, però, giustamente, il Governatore richiama l'importanza della banca pubblica sotto il profilo dei rapporti banca-industria.

Debbo anche ricordare che nello stesso « libro bianco » in cui si sosteneva, sotto diverso profilo - quello cioè dei moduli di gestione - la privatizzazione della banca pubblica, si denotava però come fosse importante la conservazione della forma pubblica: in relazione, appunto, all'esigenza di costituire una barriera ai rapporti « incestuosi » tra banca e industria. Forse la Banca d'Italia all'epoca pensava piuttosto all'altra ipotesi, a quella tradizionale nella storia del nostro sistema bancario, del controllo delle banche sull'industria, e non al controllo da parte dell'industria sulle banche. A quell'epoca, erano le industrie a dipendenza dalle banche, mentre ora la situazione è cambiata. Deve essere però riconosciuto il merito alla Banca d'Italia di aver sottolineato già allora questo profilo.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. Si stava « soffrendo » della proprietà delle banche da parte dell'industria !

GUSTAVO MINERVINI. Per quanto riguarda poi le soluzioni proposte, quelle di tipo amministrativo meritano attenzione; la Banca d'Italia le formula con il dovuto rigore. Per quanto concerne, invece, la soluzione proposta di livello legislativo, relativa all'obbligatorio frazionamento della proprietà, non impedirebbe a mio avviso situazioni di controllo, data l'agevole possibilità di elusione tramite prestanomi, attraverso persone fisiche diverse dai formali titolari dei gruppi industriali. Occorrerebbe una magistratura economica antimonopolio, se si volesse poi che di fatto questa disciplina antimonopolistica o anticontrollo venisse osservata. Temo che, come talora avviene, la possibile incisività del diritto venga sopravvalutata, che il diritto non soccorra oltre un certo limite in questo campo.

Desidero sottolineare che, se è vero che è pericolosa la banca di gruppo quando la capogruppo, o addirittura tutto il gruppo, è industriale, è altrettanto vero che è pericoloso anche il gruppo bancario, perché una banca controllata da altra banca può essere piegata ad interessi diversi da quelli dei soci e dei suoi creditori. In realtà, il problema è quello della banca di gruppo ed assume maggiore gravità quando si tratta di un gruppo industriale. Esiste, però, anche un problema per la banca appartenente ad un gruppo bancario. Abbiamo addirittura banche di forma privata controllate da banche pubbliche. Questi intrecci, come si vede, cominciano a diventare complessi. Il Governatore ha parlato di concorrenza ed efficienza: benché da parte dell'Istituto di emissione si sostengano spesso i valori della concorrenza, ci saremmo aspettati un'azione più incisiva per la concessione dei nuovi sportelli.

Certo, la Banca d'Italia potrebbe sostenere che ciò dipende dalla legge di attuazione della prima direttiva, e dal decreto presidenziale n. 350 del 1985. Ma questo rappresenterebbe una replica solo formale (è noto che nel corso dei lavori preparatori della legge ricordata, il ministro Gorria dichiarò di aver operato le sue scelte su richiesta della Banca d'Italia). Comun-

que, il problema resta anche aperto, e, vieppiù, *de iure condendo*. Veramente si ritiene attuata la direttiva comunitaria per il solo fatto che a partire dal 15 dicembre 1989 – cioè tra circa due anni – sarà possibile, con un controllo di mera legittimità, costituire nuove banche monocellulari, quando invece la concessione degli sportelli successivi al primo continuerà ad essere soggetta al controllo di merito della Banca d'Italia? Ma allora la concorrenza dove va a finire? Tanto più se si tiene conto del rilievo prospettato in ordine all'elevatezza del capitale richiesto per la costituzione delle nuove banche.

Inoltre, considerata la parificazione della costituzione di filiali di banca estera alla concessione di nuovi sportelli, anche l'apertura di tali filiali sarà soggetta al controllo di merito non solo ora, ma anche dopo il 15 dicembre 1989, data in cui dovrebbe aver luogo la cosiddetta liberalizzazione.

Ritengo, quindi, che il Parlamento debba condividere il principio del mutuo riconoscimento delle banche nella Comunità europea. Se noi non siamo capaci di attuare la liberalizzazione, ben venga questa della Comunità.

Fondo di garanzia: pur con la rapidità concessa dalla necessità – che è un piacere – di ascoltare gli interventi dei colleghi, ho scorso la breve monografia della Banca d'Italia dedicata all'argomento. Signor Governatore, il fondo di garanzia non si fa; l'assicurazione dei depositi bancari non si fa. L'ABI si è « salvata l'anima » condizionando la costituzione del fondo di garanzia ad una serie di adempimenti da parte del Governo e della Banca d'Italia.

Non so se sia un fatto casuale, concertato o spontaneo, ma certo è che l'ABI non riceve risposte dalle banche associate: il sistema bancario non costituisce il fondo; la Banca d'Italia non esige che esso venga costituito, tanto meno chiede che il Governo faccia le concessioni che da lui dipenderebbero. Meno che mai la Banca d'Italia propone l'alternativa dell'istituzione della assicurazione obbligatoria dei depositi bancari.

ANTONIO BELLOCCHIO. Essendo morto Sindona il decreto dovrebbe intendersi caducato!

GUSTAVO MINERVINI. Il decreto c'è sempre, ma il Governatore si è dichiarato contrario alla conservazione di quel sistema, sottolineando come sia diventata costante la sua applicazione in tutti i casi di dissesto. Quindi, non credo possa considerare favorevolmente la conservazione di quel sistema, quale unico rimedio contro i dissesti bancari. Mi meraviglia, però, che sulla richiesta del fondo interbancario di garanzia o, in subordine, sull'assicurazione obbligatoria sui depositi bancari, la Banca d'Italia non assuma alcuna posizione.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, Governatore della Banca d'Italia. È all'esame del CICR.

GUSTAVO MINERVINI. Cioè, dell'ectoplasma!

Quando responsabile del Tesoro era Andreatta, si verificò lo scandalo dell'Ambrosiano ed il ministro sottolineò la necessità di emanare una disciplina per le banche site in *enclaves* aventi carattere di extraterritorialità, come l'Istituto per le opere di religione e le banche di San Marino. La Banca d'Italia non pensa che sarebbe utile procedere su questa strada? Oppure aspetta il prossimo scandalo?

Un'ultima domanda. Un tempo si riteneva che esistesse il principio dell'esclusività dell'oggetto bancario, cioè che le banche potessero svolgere soltanto attività bancaria. Ora, non direttamente, ma attraverso affiliate e sussidiarie, le banche svolgono altre attività il cui unico elemento di collegamento con l'attività bancaria è quello nominalistico, in quanto vengono chiamate attività parabancarie. La Banca d'Italia ritiene che si possa procedere senza limiti in questa direzione? Oppure reputa opportuna la fissazione di un confine? E, in caso affermativo, quale potrebbe essere? Grazie.

RENATO ALPINI. Nell'associarmi alle parole pronunciate dal presidente nella

sua introduzione, ringrazio sentitamente il Governatore della Banca d'Italia, il quale gode della mia incondizionata stima nell'adempimento del suo alto incarico.

Gradirei sapere se ella riterrà opportuno rispondere sull'argomento delle nomine bancarie. Pochi giorni fa, il ministro del tesoro ebbe a dire, nel corso di un'intervista televisiva, che queste nomine rappresentano un adempimento rispetto ad una terna elaborata dalla Banca d'Italia. Si trattava, cioè, di nomine proposte in relazione alla preparazione professionale ed alla competenza dei nominati. È mia opinione personale che il Governatore della Banca d'Italia non sia intervenuto affatto su queste nomine.

PRESIDENTE. Onorevole Alpini, le ricordo che, nell'ambito dell'indagine che stiamo svolgendo, non trattiamo della recente vicenda relativa alle nomine, ma della procedura in generale: l'argomento delle nomine, infatti, sarà discusso in sede di parere.

RENATO ALPINI. Anche i colleghi che mi hanno preceduto hanno deplorato le nomine in questi giorni deliberate, ma se lei, signor presidente, mi vieta di parlarne, mi soffermerò su un altro argomento.

PRESIDENTE. Non le vieto nulla, onorevole Alpini.

RENATO ALPINI. Mi si consenta di far presente che si è verificato un caso in cui l'opinione pubblica si è veramente ribellata: alla carica di presidente della Cassa di risparmio di Terni è stato proposto un signore che, a quanto pare, non è in possesso nemmeno della licenza di quinta elementare, ma che pure già ricopriva alcune cariche in società a partecipazione statale e in società finanziarie. Casi analoghi si sono verificati non soltanto nella città umbra, ma anche in altre. Vorrei quindi sapere dal Governatore della Banca d'Italia, qualora egli ritenga di rispondere, se effettivamente queste terne abbiano avuto la sua ratifica: io credo

che esse siano state definite dalle segreterie dei partiti e, quindi, inviate alla Banca d'Italia.

La relazione del dottor Ciampi è critica e, nel contempo, propositiva; indubbiamente, da molto tempo anche noi sosteniamo che è giunto il momento di modificare questo sistema, ovviamente a seconda delle esigenze di sviluppo della nostra economia ed in relazione all'appartenenza dell'Italia alla CEE. Noi insistiamo - così come altri colleghi intervenuti precedentemente - affinché si proceda alla definizione di un testo unico della legge bancaria.

Vorrei inoltre soffermarmi sul tema del controllo posto in essere dalla Banca d'Italia. Si dice continuamente che la vigilanza svolta dall'Istituto di emissione effettivamente non produce risultati tali da soddisfare l'utente. Faccio quest'osservazione in rapporto all'eccessivo contenzioso che, in effetti, si rileva presso vari istituti di credito, a cominciare dalle Casse di risparmio; dall'ultima statistica della « Doxa » emerge che talune Casse di risparmio hanno depositi effettivamente in contenzioso nella misura del 18 per cento circa. Questo dato, a mio avviso, è molto grave e deriva dalla mancanza di strumenti di controllo. Vorrei sapere dal Governatore della Banca d'Italia, anche in rapporto alla sua interessantissima e preziosa relazione, se si ravvisi l'opportunità di cambiare anche il sistema degli organi di controllo operanti presso questi istituti di credito. Vi sono, infatti, alcuni organi di controllo i cui membri non posseggono i requisiti previsti dalla legge per le normali società per azioni, o di capitali in genere: i sindaci o i revisori dei conti di alcuni istituti di credito non solo non hanno alcun titolo di studio ma, addirittura, sono nominati da correnti politiche.

Non è assolutamente il caso di prendersi in giro: se noi intendiamo veramente riformare il sistema bancario, dobbiamo anche dar vita ad un'attività di controllo più approfondita. Forse i colleghi non condividono ciò che sto per dire, ma io osservo come, pur parlandosi sempre della necessità di tutelare il rispar-

miatore (e su tale aspetto sono perfettamente d'accordo), in realtà non si riuscirà a proteggerlo se non sarà realizzato un severo controllo e non sarà raggiunto l'obiettivo - è questa la sostanza del problema - di far sì che i crediti delle banche operanti, in particolare, nel settore produttivo siano volti alla tutela del risparmiatore in sede di procedure fallimentari o concorsuali (le banche, cioè, dovrebbero essere inserite fra i creditori privilegiati, così come avviene per gli istituti assicurativi e previdenziali).

Quanto alla banca « tuttofare », mi sembra che non esista un problema specifico, perché ogni istituto di credito fa tutto. A questo proposito, mi permetto modestamente di formulare un suggerimento. Non è giusto, a mio avviso, che le banche « tuttofare », che sono la maggioranza, non abbiano una norma di comportamento anche ai fini della trattazione, ad esempio, delle anticipazioni con i clienti. In Umbria una banca popolare, per quest'operazione, pratica tassi che raggiungono anche il 28 per cento, con il massimo scoperto, mentre altri istituti sono meno esosi ma, comunque, chiedono sempre un interesse pari al 22-23 per cento. Io sono certo che il Parlamento, dovrà prendere in considerazione anche questo risvolto che io definirei « poco onesto » della questione, e ciò nell'interesse dei piccoli operatori economici. I direttori o i gerenti di queste banche popolari, in particolare, vanno in cerca di clienti di primo piano ai quali concedono sconti nella misura del 15 per cento, mentre all'operatore economico, all'artigiano chiedono tassi del 23-24 per cento. Un tempo esisteva il cartello bancario, che tuttavia non provvedeva a sanare tali carenze, ma, a mio avviso, il testo unico che mi auguro sarà varato dal Parlamento, dovrà disciplinare anche il comportamento dei vari enti di credito, in particolare nei confronti dei piccoli operatori economici che ad essi si rivolgono.

Chiedo, infine, al Governatore della Banca d'Italia quale sia il suo pensiero in ordine ai riflessi della tassazione dei titoli

di Stato, anche perché il Parlamento si sta muovendo nella direzione di colpire le plusvalenze in sede di negoziazione di titoli azionari.

A conclusione del mio intervento, desidero ringraziare ancora vivamente il dottor Ciampi per la pregevole relazione svolta in questa sede.

FRANCO PIRO. Il mio ringraziamento al Governatore non è formale e non gli chiederò le declinazioni della rosa, anche perché il latino è in disuso, e la storia romana, come quella greca, disegnano un mondo che non c'è più, nemmeno per l'insegnamento nelle scuole per i nostri bambini; la banca allora non c'era, né come impresa, né come istituzione. Allora si sentiva dire che *dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur*, che è come dire che, mentre noi stiamo discutendo di alti profitti, ben altro corre nelle strade di Roma.

Noi abbiamo discusso per molto tempo del « divorzio » tra il Tesoro e la Banca d'Italia, signor Governatore, mentre certe ipotesi di *merchant banking* dovrebbero legalizzare coloro che, pur vivendo nello stesso letto, fanno sogni diversi. Non intendo togliere a nessuno la possibilità di sognare, ma non vorrei proprio che questi sogni diventassero incubi per i risparmiatori.

Lei ha affrontato i rapporti tra banca e impresa nella sua bellissima relazione, che ci invita ad operare con coscienza, ed anche a studiare, qualcosa che spesso non abbiamo il tempo di fare. Dalla relazione emerge un nodo fondamentale: i problemi del rapporto tra banca e impresa sono rovesciati, rispetto al periodo in cui nacque la legge bancaria. Si decise allora - e lei lo ha esposto nel breve *excursus* storico che ha fatto - di redigere quella legge per evitare che ai crolli che si erano succeduti sin dalla fine del secolo facessero riscontro delle vere e proprie tragedie, per coloro che si erano così fidati dello Stato e delle autorizzazioni pubbliche, da affidare ad una banca il frutto del loro lavoro.

Ma la banca, allora, aveva vocazioni egemoniche, e, sulla base di un presunto modello tedesco, si configurava una versione tutta italiana; magari in Germania questa ipotesi funzionava, giacché il modello organizzato della società tedesca esisteva non solo in Bismarck, ma anche nello SPD: quando il « genio italico » ci aggiungeva di suo, accadeva ciò che è accaduto.

Ho visto che oggi il problema è rovesciato: non è più la banca che cerca di conquistare l'impresa, ma è questa che cerca di conquistare la banca; si può sognare nello stesso letto, facendo due sogni diversi, tra quella banca che si lascia conquistare e quell'impresa che conquista. Ma c'è il rischio di un incubo, per il risparmiatore del 1986, come per quello del 1936? Spero proprio di no.

Certo, quando considero le vicende del Credito romagnolo, mi preoccupa, perché vedo che due capifila della industria italiana - l'avvocato Agnelli e l'ingegner De Benedetti - hanno entrambi intenzione di concorrere all'acquisto di questa banca (anzi, oggi si parla di « scalata »). Sono presenti tutti e due: e di solito, dove c'è l'uno, arriva anche l'altro; bisogna vedere chi arriverà per primo, ma quasi sempre arrivano tutti e due.

PRESIDENTE. Dipende dai sogni che fanno!

FRANCO PIRO. Quando sono due, va già bene: anzi, va ancora meglio quando sono tre, o quattro, o cinque; il brutto è quando ne arriva uno solo, oppure quando in due si dividono i compiti, per cui magari la Montedison si interessa della Fondiaria; so bene che lei mi dirà, signor Governatore, che questo è un problema dell'ISVAP, ma le vicende delle Assicurazioni generali non erano un problema solo di Mediobanca. Così pure la vicenda della Latina non è un problema solo dell'Olivetti, giacché è arrivato in Parlamento con un'interrogazione del collega Usellini, che io ho letto e che mi ha fatto riflettere molto. Infatti, il « divorzio » c'è tra il Tesoro e la Banca d'Italia,

ma non c'è divorzio tra banche pubbliche, che sostengono il livello delle quotazioni di società tramite denaro. La situazione è seria, perché vale la stessa cosa per chiunque altro cerchi un approccio come quello che è stato oggetto di una mia interrogazione. Essa riguarda un'idea di banca delle cooperative, cui accennava pure il collega Sarti, in cui una società di secondo grado, fatta di cooperative, acquista una fiduciaria: proprio quelle che, per quanto mi riguarda, vorrei eliminare. Ma questi sono furori giacobini: sono passati due secoli dalla rivoluzione americana e da quella francese, ed io sono sempre stato per il diritto alla felicità, che è scritto nella Costituzione americana, ma non in quella francese.

La cosa preoccupante è che tutto ciò accada addirittura per un altro bersaglio dei miei *divertissements* - perché di questo si tratta - cioè per l'IMI. Infatti, io ho copiato dal mio maestro Nino Andreatta - ottimo maestro in economia, pessimo in politica -, che presentò come ministro del tesoro un disegno di legge di riforma dello statuto dell'IMI: successivamente questo progetto divenne un decreto, e poi fu affossato a favore degli evasori fiscali (così appresi dalle fonti giornalistiche, perché allora io non ero ancora in Parlamento, e leggevo solo i giornali).

Ho copiato molto da Nino Andreatta - tranne che in politica - e ho presentato lo stesso progetto di legge, signor Governatore. Infatti, nello statuto dell'IMI è scritto che esso deve finanziare la piccola e media impresa: nessuno più finanzia questi tipi di imprese, che non possono essere presenti in borsa (mi rendo conto che sarebbe rischioso, in un mercato così controllato). Di solito, si presentano proposte-annuncio, come quella che condivido molto - del senatore Berlanda, relativa ai fondi « chiusi »: essa però provoca in me una serie di preoccupazioni, rispetto all'insieme dell'ordinamento, perché ci troviamo ormai quasi dentro un mosaico in cui, appena si aggiunge una tessera, se ne sposta un'altra. Ora noi abbiamo bisogno (e ciò si evince da quello che lei, così autorevolmente, ci ha

detto questa mattina) di nuove regole per la democrazia, e quindi io non vorrei che, sanando da una parte, provocassimo dei guasti dall'altra: e questo certo è un problema del legislatore.

Credito e risparmio sono uniti da una congiunzione; di solito, ci sono contrasti tra il ministro del tesoro e quello delle finanze, perché l'Italia non ha il privilegio di avere un unico ministro nel settore finanziario (spero che prima o poi possiamo avere questo vantaggio che già altri paesi hanno). Uno inneggia alla spontaneità: non si può essere contrari ai « mondi vitali », alla spontaneità, alle innovazioni; chi è contro le innovazioni, è un conservatore. L'altro dice che i suoi poteri, per recuperare materia imponibile, sono limitati dal « casotto » (ha detto proprio così, sto riferendo delle parole).

Sarebbe forse meglio riprendere ciò che fu detto nelle aule parlamentari alla fine degli anni '50, quando il ministro del tesoro e quello delle finanze si scontrarono (uno era Giulio Andreotti, e l'altro era Luigi Preti), a proposito dell'innovazione introdotta da un signore, al quale qualche persona poco religiosa aveva affidato il nome di « banchiere di Dio »: si chiamava Giuffrè.

Costui, con un marchio come quello, andava in giro a farsi dare dei soldi, e li remunerava meglio di quanto non facesse una banca: e non rubava, era una persona onestissima (almeno così emerge dagli atti parlamentari); restituiva gli utili della sua impresa direttamente alla parrocchia, che ci faceva investimenti sociali. Ed era una cosa buona, ma andava fuori dalle regole, non era prevista.

In proposito, vi fu una bella discussione, raccontata da Giulio Andreotti in un giallo-verità apparso su *Panorama* nel 1980.

GUSTAVO MINERVINI. Veramente, c'è anche una relazione di una Commissione parlamentare d'inchiesta.

FRANCO PIRO. Infatti, stavo per aggrungerlo. Comunque, fu una questione delicata; il ministro delle finanze di al-

lora disse che si trattava di un'iniziativa non autorizzata, e che ciò provocava disordine.

Ricordo che il ministro Andreotti, parlando in Aula, si rivolse ai banchi della sinistra (allora anche noi eravamo considerati nei banchi della sinistra) e disse: « proprio voi parlate, con le vostre cooperative che raccolgono molti soldi ». Ho letto che l'idea di costituire una banca delle cooperative può addirittura essere impropria perché già esiste ed è la raccolta del prestito da soci, ed il collega Sarti ed io ogni tanto cerchiamo di elevarne i limiti legali. Sarti ed io parliamo solo delle piccole cose che interessano la nostra terra e del fatto che con le cooperative tutto ciò che si fa è sicuramente fatto bene. Mi rendo conto che questo è un limite della nostra cultura. Il collega Sarti conoscerà le proposte da me avanzate riguardanti, per esempio sulla figura dell'*insider*. Esistono imprese, signor Governatore, che acquistano fondi comuni e ciò non è una cosa semplice. Lei mi risponderà che è problema della CONSOB, infatti il presidente della CONSOB sta agendo benissimo; ma esiste un profilo di relazione istituzionale possibile, che consenta alla Banca d'Italia e alla CONSOB, cioè a due *authorities* del nostro sistema economico e politico di intervenire insieme per prevenire fenomeni di tale natura, nel limite di leggi (che noi vorremmo formulare con l'ausilio del presidente della CONSOB) che non precludano l'innovazione e che impediscano certi guai?

Vorrei porre una seconda domanda. Ho letto sui giornali che la Lega delle cooperative le ha scritto una lettera a proposito di una banca cooperativa. Nei limiti di ciò che lei può riferire al Parlamento, vorrei sapere come secondo lei le norme favoriscano la trasparenza in processi di questo genere. Si tratta di un sistema di imprese che non ha nulla da invidiare in alcuni casi al sistema delle imprese private e che è uno degli elementi fondamentali del nostro pluralismo economico.

Per quanto concerne la trasparenza e la concorrenza, mi associo a quanto hanno affermato i colleghi Bellocchio e Minervini. Vorrei però rivolgerle una domanda concernente le Casse rurali e l'alterazione della concorrenza operata dall'inflazione per ciò che riguarda la riserva obbligatoria.

Sulle casse di risparmio lei, signor Governatore, parla di uno schema di disegno di legge. Fortunatamente, nell'allegato che ci ha consegnato sono contenute due cartelle sulle proposte di riorganizzazione legislativa delle casse, che possono consentire a me, come relatore, di concludere rapidamente questa vicenda. Il Comitato ristretto è stato convocato per martedì prossimo ed io spero che il Governo ci faccia pervenire il promesso schema di disegno di legge, perché finora non l'ha fatto, e siamo perciò bloccati da un anno.

Nella parte dell'allegato in cui si parla dell'assemblea dei soci e, quindi, anche di una serie di procedure, lei scrive che « regole di incompatibilità dovrebbero essere poste a presidio dell'autonomia »; io penso che queste regole vadano aggiornate. Devono essere aggiornate nei confronti delle modifiche legislative che vengono attuate. Voglio citare un solo esempio: nel momento in cui si è deciso di dare spazi regolamentati ai privati nella raccolta delle tasse tramite il sistema delle esattorie, emergono nuove incompatibilità, che devono essere delineate.

Concordo soprattutto con l'impostazione secondo la quale si può fare la legge e demandare poi all'autonomia degli statuti, secondo quella linea giusta che la Banca d'Italia ha sostenuto e che tutti i gruppi parlamentari hanno seguito, facendo una delle poche cose buone che è possibile attuare quando ci si « aggancia ad un vagone »: abbiamo sanato una situazione gravissima che si stava determinando rispetto ad un'applicazione formale della legge, mediante una reale indicazione della partecipazione dei privati.

Un'altra questione che desidero affrontare riguarda il segreto bancario. A nome del gruppo parlamentare socialista voglio

associarmi alla richiesta di chiarimento in ordine al lavoro che dovremo compiere, richiesta avanzata già da molto tempo dal collega Bellocchio. Noi componenti della Commissione finanze non possiamo pensare di occuparci solamente di materie di stretta pertinenza della nostra Commissione, anche perché ogni tanto teniamo sedute congiunte con la Commissione giustizia. Esiste un problema di riforma della legge bancaria; mi dispiace dirlo, perché nell'affrontare tale argomento ho una paura terribile, seconda solo alla vostra. Vi è una criminalità che si macchia di sangue e che oggi può essere colpita rispetto ad una violazione del segreto bancario, ma è presente anche una criminalità diffusa contro il patrimonio pubblico, per esempio quella dell'evasione fiscale. L'anonimato è garantito, come d'altra parte è garantito anche per i titoli di Stato. Negli Stati Uniti, per esempio, quando qualcuno acquista titoli in borsa viene immediatamente informato l'*Internal Revenue Service* e non vi è nulla di male, essendo quello un paese di etica protestante dove ciò che conta è come si vive; addirittura scrivono la dichiarazione dei redditi sul biglietto da visita. Ma non si deve pensare che lì non esistano l'evasione e la criminalità.

Pertanto, voglio rivolgerle la seguente domanda: è possibile fare qualcosa che, senza creare allarme (perché di questo non abbiamo bisogno), aiuti l'opera delle istituzioni nei confronti dei reati, sia di quelli più gravi, contro la vita delle persone, sia di quelli che spesso costituiscono la liquidità della malavita? Insisto sull'opportunità di un lavoro comune tra il servizio studi della Camera e quello della Banca d'Italia, perché vorrei conoscere le normative esistenti in altri paesi, non per importarle – giacché nulla può adattarsi alla specificità di una situazione –, ma perché ho la sensazione che questo sistema di segretezza resti un patrimonio tutto nostro, dal quale, nei limiti del possibile, vorrei liberarmi con gradualità.

La legge, signor Governatore, nacque nell'anno dell'impero, ma fu elaborata in

uffici dove il cervello poteva funzionare. Dal pensiero non si poteva togliere la libertà, tanto che all'autonomia sancita allora (da lei così vigorosamente difesa oggi, e magari da rafforzare nel futuro) e a questa autonomia che lei ha portato alla nostra attenzione vuole ispirarsi il lavoro della nostra Commissione, nello spirito della collaborazione che le abbiamo richiesto e che lei ha cominciato a fornirci, sapendo che abbiamo problemi gravi riguardanti l'insieme della funzione legislativa e non solo quella di stretta pertinenza della Commissione finanze e tesoro.

VINCENZO VISCO. Desidero innanzitutto ringraziare il Governatore della Banca d'Italia per la sua relazione, che mi ha molto stimolato.

Vorrei sottolineare come non sia un caso che nei due rami del Parlamento si stiano svolgendo indagini conoscitive strettamente collegate; non sia un caso la presentazione di talune proposte di legge sugli assetti dei mercati finanziari del nostro paese; non sia, infine, un caso che la Banca d'Italia, nelle relazioni degli ultimi anni, affronti tali questioni. Ciò mi induce a pensare che è necessario avere idee precise circa l'equilibrio istituzionale verso il quale dobbiamo dirigerci. Mi domando se sia possibile immaginare un assetto definitivo – per un periodo ragionevolmente lungo –, oppure se il nostro paese debba orientarsi su equilibri da rivedere progressivamente.

A mio avviso, quest'ultima ipotesi è più realistica alla luce del dibattito in atto e del contenuto della relazione del Governatore della Banca d'Italia.

Nella sua esposizione, dottor Ciampi, ho rilevato una scelta molto netta – che condivido totalmente – circa la specializzazione e l'indipendenza del settore creditizio rispetto ad altri comparti; viceversa, altri aspetti sono trattati in modo sfumato. Ciò è dovuto al fatto che siamo di fronte ad un'elaborazione non ancora definita, oppure ad una scelta culturale della Banca d'Italia, che ritiene maggiormente rilevanti i problemi del settore

bancario rispetto a quelli di altri intermediari finanziari?

Le pongo tale domanda perché sono convinto che, nel caso del rapporto banche-industrie, la necessità di separare il settore creditizio da quello industriale sia preminente. Non bisogna dimenticare, però, che vi sono altri segmenti del mercato finanziario controllati dai gruppi industriali come, ad esempio, i fondi mobiliari.

Al riguardo, ho pregato gli uffici della Camera di effettuare uno studio per accertare la consistenza azionaria di taluni fondi posseduti da alcuni gruppi ed appurare se la distribuzione dei titoli posseduti dai fondi fosse correlata alla struttura del gruppo. È emerso che, nei due casi noti, la proprietà – da parte dei fondi controllati dal gruppo – delle azioni delle società è superiore a quella media. In un caso si tratta di un gruppo che, nell'ultimo anno, è andato molto bene, quindi i risparmiatori (acquirenti di quote) nel breve periodo non possono lamentarsi. Che cosa potrà succedere, però, nel lungo termine? Mi chiedo, pertanto, se non esista un problema di tutela del risparmio.

A tale preoccupante questione, aggiungo anche quella riguardante i rapporti esistenti tra mondo industriale e compagnie di assicurazioni.

Mi permetto ora di insistere su un altro tema: la costituzione dei fondi-pensione. Se saranno accolte talune proposte, buona parte del risparmio sarà dirottato artificialmente – attraverso agevolazioni fiscali – verso certi intermediari. Il Governatore della Banca d'Italia non ritiene che questo rappresenti un pericolo? Se guardassimo all'esperienza di altre nazioni circa il comportamento degli investitori istituzionali, potremmo constatare il ruolo negativo da questi svolto per lo sviluppo economico del paese. Si tratta, infatti, di investitori che, per loro natura, avversano il rischio, sono poco innovativi e non fanno affluire i capitali là dove sarebbero necessari: mi riferisco alla Gran Bretagna, oggetto di discussione e di analisi. Naturalmente, tralascio di par-

lare dei consistenti rischi finanziari cui si andrebbe incontro nel caso in cui i fondi-pensione fossero fondi aziendali.

Sono sinceramente preoccupato, perché non si può scherzare con la pensione, che ha a che vedere con la sicurezza di vita degli anziani. Mi domando, perciò, se sia possibile pensare ad un sistema di garanzie.

Il Governatore ha sostenuto che nulla impedisce alle industrie di avere partecipazioni di minoranza nelle banche, anzi, ciò sarebbe auspicabile. A questo punto, mi pongo una domanda: che cosa succede se, in queste banche, si estende la prassi di Mediobanca, cioè una prassi di controllo in cui gli azionisti di minoranza, magari industriali, assumono un ruolo di guida? Allora, tutti i pericoli che abbiamo cercato di eliminare dalla porta rientrerebbero dalla finestra, e ciò sarebbe molto rischioso.

Desidero porre un'altra questione, anche se non si collega molto al filo logico che ho seguito finora. C'è una separazione di ruoli, funzioni e controlli (e questo è un argomento in cui non entro), ma si pone il problema di che cosa fare, e di chi deve fare questo qualcosa, a seconda dei diversi intermediari. Ad esempio, non credo che il ruolo della CONSOB possa essere solo riferito alla trasparenza; infatti, se si guarda ad altre situazioni legislative, il problema principale in quei casi è probabilmente quello di evitare un conflitto di interessi tra risparmiatore ed intermediario. Ora, in questo nuovo equilibrio, il problema della Banca d'Italia dovrebbe essere quello di concentrarsi su quelle strutture finanziarie che hanno qualcosa a che vedere con l'offerta di moneta (anche se questa frase non si sa più oggi bene che cosa significhi...).

A questo proposito, vorrei sapere che difficoltà incontri la Banca d'Italia, e che cosa si proponga di fare. Infatti, ci sono alcune forme di intermediazione nuove che creano certamente moneta, ed altre che la creano in maniera più ambigua. Vorrei sapere allora se esista in questo campo un confine, e se occorra individuarlo.

GIORGIO MACCIOTTA. Intervengo su due questioni, a proposito del rapporto banca-impresa, posto dalla relazione del Governatore.

In questa si dice che uno dei modi attraverso i quali separare la banca dai prenditori di credito potrebbe essere quello di trovare forme di delimitazione per tutte le società del gruppo che prende. In proposito, vorrei sapere dal Governatore se ritenga che l'attuale disciplina dei gruppi sia sufficiente a garantire una simile norma, o se non ritenga che, per garantire una tale regola, occorra rivedere in profondità la disciplina dei gruppi. Ciò dico soprattutto pensando a quello che è successo - ad esempio - in materia di editoria, con il controllo attraverso società apparentemente non controllabili.

Faccio poi un'altra domanda, strettamente correlata alla precedente. Nella medesima relazione, il Governatore dice che l'intervento legislativo potrebbe stabilire il principio di frazionamento della proprietà, in base al quale non possono essere detenute in banca, da imprese non finanziarie, quote superiori ad una certa percentuale. Ma anche a tale proposito abbiamo assistito, in Italia, ad una modifica radicale dei meccanismi di organizzazione interna dei grandi gruppi: penso, ad esempio, al fenomeno che si è registrato nel settore chimico, in cui una grande società integrata si è trasformata in una *holding* puramente finanziaria, ma quest'ultima rimane la stessa società che era in passato; allora, basta il limite del frazionamento delle società non finanziarie, o non occorre anche in questo caso tornare a porsi il problema del gruppo, e quindi della legislazione che lo riguarda? Ma su questo argomento non insisto ulteriormente, perché il collega Minervini, con competenza maggiore della mia, ha già fatto qui, e fuori di qui, una serie di osservazioni in proposito.

PRESIDENTE. Prima di darle la parola, signor Governatore, desidero - a conclusione degli interventi dei colleghi -

ringraziarla ancora per la cortesia con cui ha voluto corrispondere al nostro invito.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. Ringrazio di cuore lei, signor presidente, e tutti gli onorevoli parlamentari per le parole veramente benevole che hanno voluto usare nei confronti miei e dei miei collaboratori.

L'entità delle domande che mi sono state rivolte spaventa: cercherò di rispondere, già sapendo che non potrò dare soddisfacente risposta a tutti; anzi, se il presidente me lo consentirà, su qualche aspetto particolare chiederò ai miei collaboratori di intervenire, proprio al fine di fornire più esaurienti risposte.

Vorrei innanzitutto dire che sono venuto a questa audizione non solo per dare il contributo che mi è stato richiesto, ma anche per manifestare le preoccupazioni fondamentali che avverto riguardo al sistema creditizio.

Penso di poter dire che, in relazione alla situazione patrimoniale del sistema creditizio italiano (e mi auguro di non sbagliarmi), sono oggi più tranquillo di quanto non fossi alcuni anni fa. Ma, nel quadro di risanamento degli ultimi anni, stanno maturando problemi importanti e direi anche urgenti: perché, a seconda delle decisioni che verranno prese, si avranno conseguenze a mio avviso rilevanti in un futuro lontano, in cui l'andamento della congiuntura potrà essere diverso.

Da ciò deriva forse il tono un po' più sentito di qualche parte della mia esposizione, con riferimento a problemi che avverto di più e nei quali personalmente mi sento più impegnato.

Ho cercato di raggruppare le varie domande che mi sono state fatte secondo lo schema che avevo dato alla mia esposizione, secondo i tre temi principali della specializzazione, della autonomia e dei nuovi intermediari finanziari.

Alcune domande hanno investito aspetti più generali, in particolare quelle che si riferiscono al modo in cui procedere e al fatto di ritenere o meno l'at-

tuale legislazione bancaria come una trama da seguire. Rispondendo in proposito, e in particolare all'onorevole Minervini, che ha trattato questo argomento in maniera più diffusa, devo dire che commetteremmo uno sbaglio di prospettiva se pensassimo oggi di riscrivere la legislazione bancaria, senza valutare l'energia e i tempi che questo richiederebbe, a fronte dell'importanza e dell'urgenza di alcuni problemi.

Abbiamo un assetto che si è dimostrato sostanzialmente valido ed anche abbastanza elastico, in cui figurano - a mio avviso - alcuni capisaldi che o sono chiaramente enunciati o sono impliciti fra le righe. *In primis*, ricordo quello che forse più sento, cioè il principio dell'autonomia della banca dall'impresa non finanziaria. Se si scorre il testo della legge bancaria, non si trova mai questo principio dal lato della proprietà, eppure ritengo che proprio questa fosse la motivazione fondamentale che indusse a scrivere alcuni dei passi più importanti della legge bancaria stessa. Allora, forse, si tratta di rendere espliciti alcuni punti.

Il presidente Ruffolo ha posto, tra gli altri, i problemi della banca « tuttofare », del nuovo modo di fare banca a fronte della disintermediazione, ed ha rivolto anche domande specifiche sulla maggiore espansione dell'attività bancaria e sul nuovo tipo di regolamentazione delle *holdings* bancarie.

Per quanto riguarda il campo della specializzazione, io credo di avere già illustrato un primo punto fondamentale. Non si tratta di ritenere la specializzazione un dato dogmatico. Chi ha vissuto l'esperienza tedesca - anche se occorrerebbe studiarne meglio i particolari per verificare fino a che punto sia giustificato il convincimento che tale esperienza configuri veramente la banca « tuttofare » - ha delle idee diverse. Noi abbiamo vissuto l'esperienza italiana: la specializzazione, certamente - convengo con il presidente Ruffolo - ha visto modificarsi la situazione di fatto e l'ho io stesso detto nella mia esposizione; i mutamenti dell'economia reale sono considerevoli, gli in-

vestimenti hanno caratteristiche diverse rispetto a quelli attuati nel periodo in cui dovevano essere realizzate le strutture di base che, pertanto, richiedevano tempi lunghi, mezzi finanziari importanti, e allora, effettivamente, occorreva una specializzazione anche maggiore. Oggi gli investimenti riguardano periodi più brevi: si è determinata di fatto un'integrazione fra istituti speciali che operano a breve e banche che intervengono a medio periodo, e noi abbiamo consentito che ciò avvenisse. Io direi: non andiamo oltre, fermiamoci qui e cerchiamo di dare un ordinamento all'esistente nel modo in cui accennavo prima. In Banca d'Italia ci troviamo di fronte, ad esempio, alla richiesta di alcune banche di avere delle sezioni. Riteniamo che consentire ciò sarebbe un errore (nell'attuale assetto legislativo non sarebbe forse neanche giuridicamente possibile), perché le sezioni non permettono quella sostanziale distinzione che riteniamo si debba mantenere fra banche ed istituti speciali. A nostro avviso, questi ultimi dovrebbero modificarsi nel senso di aprire maggiormente i loro capitali alle banche, in modo che si creino gruppi bancari in cui vi siano aziende di credito ed istituti speciali posseduti da più aziende di credito. Talvolta abbiamo delle sovrapposizioni, in alcuni comparti abbiamo sezioni che operano là dove vi sono istituti speciali: ed a questi partecipano le stesse banche che hanno le sezioni. A nostro avviso, occorre cercare di pervenire ad una chiarificazione in questo campo. Nel contempo, non si comprende perché debba esservi una presenza dominante del capitale del Tesoro in istituti di credito di diritto pubblico importanti, nati su iniziativa del Governo; non si comprende perché essi non possano disporre di una struttura del capitale differenziata in modo da diventare, in sostanza, società con quote di capitale in mano a gruppi di banche che abbiano una certa organicità operativa fra di loro.

L'onorevole Visco ha rammentato che il problema della separatezza si pone anche per intermediari diversi dalle banche. Nella relazione accennavo al fatto che i

principi menzionati relativamente ai rapporti fra banche ed imprese non finanziarie potrebbero essere estesi ad altri intermediari.

Per quanto riguarda l'autonomia dalla politica bisogna cominciare dalle nomine bancarie. Mi si consenta di non entrare nello specifico dell'ultima tornata di nomine per ovvi motivi di riguardo verso l'autorità competente; tuttavia, rispondendo subito all'onorevole Alpini, voglio dire con chiarezza, assumendo la mia piena responsabilità, che le « rose » sono state formate dalla Banca d'Italia con la responsabilità del sottoscritto. Si possono formulare critiche alle proposte da me fatte, ma non sono state recepite « rose » definite da altri e sotto le quali io avrei messo la mia firma. Le candidature sono state da me presentate con lettera (credo di non dire alcunché di riservato), come feci anche nella precedente occasione.

RENATO ALPINI. Si tratta di una dichiarazione di opportunità da parte sua, me ne rendo conto...

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. Non di opportunità, mi consenta, ma di verità. Io inviai prima della riunione del CICR una lettera al ministro del tesoro con l'elenco delle candidature, da me controfirmato in ogni sua pagina, e con le schede di ogni nominativo incluso nelle « rose » in allegato. Desidero dire questo assumendome la piena, personale responsabilità.

Già in una precedente occasione informale, in questa Commissione, espressi un'opinione circa l'opportunità che la Banca d'Italia non fosse coinvolta - o coinvolta troppo - nei procedimenti di nomina per un motivo che anche ora ho richiamato e che ritengo deontologico: l'organo cui è affidata la vigilanza non deve avere, a mio avviso, poteri di nomina degli amministratori ordinari (per quelli straordinari, il discorso è diverso). Io ho sempre sostenuto questo punto di vista anche in passato. Nella prassi applicativa della legge sulle Casse di risparmio che, come ai commissari è noto, ha avuto

vicende alterne, io ho sempre preferito interpretare il termine « proposta » non con riferimento ad un unico nominativo, bensì ad una « rosa » di candidati, proprio al fine di attenuare quanto più possibile questa contraddizione, che ho sempre avvertito.

Quanto alle Casse di risparmio, nella nota allegata che ho consegnato alla Commissione, mi sono permesso di accennare ad una possibile posizione, che è di questo tipo; si parla di riforma di questi enti ed io sono d'accordo (l'ho già detto in questa sede) a che essi assumano tutti la forma di associazioni; si tratterà poi di modificare la procedura di nomina dei soci: attualmente vige una forma di cooptazione che si presta a limitazioni tali da rendere spesso poco rappresentative le aziende. Quando queste Casse di risparmio, trasformate tutte in associazioni, avranno delle assemblee di soci rappresentativi dell'universo delle zone servite da loro, e non solo del luogo in cui si trova la sede centrale, nelle quali siano rappresentati anche coloro che hanno apportato capitali attraverso la forma del capitale privato, sia pure minoritario (forma che si va diffondendo, che la Banca d'Italia ha promosso e si augura prenda sempre più piede), allora le nomine potranno essere affidate a tali assemblee.

Potrebbero, a mio avviso, fare eccezione le grandi Casse che hanno dimensioni ed interessi che vanno al di là della stessa regione e per le quali sembra logico seguire una formula analoga a quella dei maggiori istituti di diritto pubblico. Non vedo, per esempio, perché la nomina al vertice della CARIPLO debba essere effettuata in modo diverso da quella al vertice del Monte dei Paschi di Siena o dell'Istituto San Paolo di Torino.

L'onorevole Bellocchio ha lamentato che non siano soggetti a controllo i soci delle banche popolari e delle Casse di risparmio. Questa è una realtà: la legge istituita per il controllo dei soci azionisti delle società per azioni fu una iniziativa assunta dalla Banca d'Italia nel 1981, quando il sottoscritto fu promotore di

due iniziative, di due leggi, cioè questa e quella sul consolidamento. Erano argomenti importanti, che noi sentivamo di dover rappresentare per ottenere una normativa legislativa, in relazione all'impossibilità di svolgere a pieno i controlli di vigilanza. Tale legge, però, riguarda quel tipo di azionisti, per il seguente motivo: gli azionisti di Casse di risparmio e di banche popolari hanno una loro possibilità di influire (date le caratteristiche di legge e statutarie) sulla gestione aziendale attraverso le assemblee in modo ben diverso di quanto possa accadere nelle società per azioni. Non vedo alcun motivo contrario a che si possa pensare che anche per tali casi il legislatore predisponga interventi più penetranti.

Per quanto riguarda i capitali minimi, si è parlato di livelli sperequati tra le banche esistenti e quelle che si devono formare. Si tratta di un fatto importante: oggi i livelli di patrimonializzazione delle banche sono tutti fortemente aumentati. Se considerate i dati del 1986 e li confrontate con quelli di sei o sette anni fa, potete vedere un grande miglioramento. Non vi nascondo che più volte avevamo pensato di introdurre i cosiddetti rapporti patrimoniali riferiti alle attività rischiose o ai depositi e che ci eravamo trattenuti dal farlo perché avremmo messo in evidenza, anni fa, una situazione di sottopatrimonializzazione delle banche italiane, che avrebbe danneggiato la loro immagine in campo internazionale.

L'opera effettuata negli ultimi anni sia attraverso gli incrementi patrimoniali in autofinanziamento, sia attraverso gli aumenti di capitale normali, sia attraverso queste nuove forme di accesso di capitale privato nelle banche permette oggi - come già preannunciato - di proporre una disciplina del genere, che tra l'altro verrà richiesta fra non molto anche in sede internazionale.

Oggi lo possiamo fare, mentre anni fa non avremmo potuto, perché, se il livello di patrimonializzazione delle banche italiane era del 3-4 per cento dei mezzi fiduciari, non si potevano prevedere mi-

nimi dell'8-10 per cento. Pertanto, si registra un importante progresso in questo campo.

Sull'autonomia del sistema ho seguito con molto interesse tutte le indicazioni che sono venute in senso positivo alla posizione che la Banca sostiene. Vorrei cercare di fornire qualche risposta specifica. Nella mia memoria ho affrontato il problema ed ho accennato a due soluzioni, ma — sia ben chiaro — a titolo puramente esemplificativo. Il problema è, se si condivide il principio, di raggiungere l'obiettivo. In questo momento, di fronte alle iniziative — di cui tutti siete a conoscenza — per acquisire banche, ho trovato, da parte di alcuni importanti industriali, una sensibilità all'azione di *moral suasion* della Banca d'Italia (un importante industriale ha dichiarato di non essere più pretendente all'acquisto di una banca, e ciò è stato il frutto di contatti avuti con lui). Tuttavia, oggi non ho alcuno strumento, non ho nemmeno l'appiglio di una riga della legge bancaria o di disposizioni riguardanti il credito che affermino in maniera esplicita il concetto di separatezza tra banca e industria. Ciò non è esplicitato. Di qui deriva la mia richiesta di una norma amministrativa che ci dia questo appiglio; il CICR deciderà se potrà fare qualcosa di più del « protocollo di autonomia ». Mi rendo conto che l'intervento legislativo richiede tempi più lunghi.

Ho accennato ad una soluzione basata sulla frammentazione del capitale; comprendo che il limite può essere eluso. Il Parlamento, nella sua sovranità, troverà forme più appropriate di quelle che mi sono permesso di accennare.

Sempre riferendomi all'intervento dell'onorevole Minervini, ritengo che *laissez faire* e concorrenza del sistema bancario non siano la stessa cosa. La distinzione è importante. Su questo aspetto vorrei evitare, da parte mia, alcuni malintesi circa talune affermazioni dell'onorevole Minervini. Per quanto concerne il fondo di garanzia, l'abbiamo propugnato ed è andato avanti lentamente; oggi le banche hanno

preso posizione, il fondo è stato presentato alla Banca d'Italia e da noi al CICR. Mi auguro che quest'ultimo si possa pronunciare positivamente in tempi brevi. Nella memoria a voi presentata ho voluto esplicitare il collegamento tra il fondo di garanzia e i poteri di intervento affidati alla banca centrale, che devono rimanere.

Con il fondo di garanzia, a mio avviso, non si può cancellare *tout court* il decreto ministeriale del 1974; bisogna creare uno strumento nuovo che permetta alla banca centrale di intervenire discrezionalmente e di avere il potere di dirigere interventi fatti anche attraverso il fondo di garanzia. Ciò che è importante è che il fondo di garanzia interviene solamente là dove già vi è un fatto patologico, denunciato nel provvedimento amministrativo preso dal ministro del tesoro e dalla Banca d'Italia per le parti di loro competenza, quindi nel caso di aziende che siano state poste in stato di commissariamento o che siano prossime ad una liquidazione.

Per quanto riguarda le Casse di risparmio e le « sofferenze » di impieghi, non posso che confermare la mia opinione secondo la quale occorre fare qualcosa di più incisivo per spingere tali istituti a forme di fusione. È una necessità che oltretutto concorrerebbe alla soluzione dei problemi accennati in taluni interventi.

Sono d'accordo con l'onorevole Piro sul rovesciamento del rapporto banche-impresе. Teniamo presente, però, che non sono lontani gli anni in cui il problema banca-impresa, nella forma patologica da me paventata, si è presentato — è recente la « sistemazione » di tre banche che erano in mano ad un gruppo industriale.

PIERLUIGI CIOCCA, *funzionario della Banca d'Italia*. Se mi è consentito un brevissimo riferimento storico, vorrei ricordare che tentativi di « scalate » alle banche, da parte di gruppi industriali dotati di liquidità, avvennero in Italia negli anni 1916-1918 e 1920-1921. Quindi, il problema si è posto da entrambi i lati anche nella storia lontana del nostro paese.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. Credo di aver risposto ai quesiti sui problemi dell'IMI, parlando della specializzazione.

Per quanto riguarda l'*insider trading* nonché la problematica delle imprese proprietarie di fondi, posso affermare che si tratta di un tema aperto che dobbiamo affrontare.

Per le Casse di risparmio concordo sull'opportunità di emanare una legge; convinzione, peraltro, già esplicitata nel corso di un precedente incontro.

In ordine al segreto bancario, non sono pienamente d'accordo.

ANTONIO BELLOCCHIO. È questione di opinioni.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. Mi permetto di rappresentare la delicatezza dell'argomento sotto il profilo internazionale.

Attualmente, la vigilanza su base internazionale si è fortemente rafforzata. Al riguardo, desidero sottolineare che i problemi creati in sede internazionale con la soluzione del « caso Ambrosiano », hanno contribuito a fornire un forte impulso alla vigilanza internazionale, con vantaggi per tutti.

Tale vigilanza si fonda sul segreto bancario. Se ben ricordo, recentemente, in Olanda, con sentenza emessa da un tribunale di quella nazione, si è data completa ragione ad un funzionario dell'organo di vigilanza olandese, il quale, in una causa, si era rifiutato di riferire notizie apprese nello svolgimento delle sue funzioni.

Tenete presente che la vigilanza su base internazionale si fonda largamente sullo scambio di informazioni tra organi di vigilanza, per cui, se non rispettassimo il segreto, cadrebbe la possibilità di scambio.

ANTONIO BELLOCCHIO. Scusi l'interruzione, signor Governatore, ma ho posto il problema da un angolo visuale diverso. Concordo sul fatto che i funzionari debbano essere vincolati al segreto, ma mi riferivo al Parlamento.

Ci si può riunire in seduta segreta (secondo quanto sancisce la Costituzione e il nostro regolamento), ma non si può opporre il segreto al Parlamento.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. Desidero aggiungere che, da parte della Banca d'Italia, in relazione ai fatti di criminalità, vi è stata e vi è una collaborazione molto stretta con la magistratura.

Il contributo da noi fornito alla magistratura, in forme doverosamente silenziose, sia con denunce presentate di nostra iniziativa, sia con l'opera di periti, i quali da anni lavorano accanto ai magistrati nelle zone particolarmente « calde » del paese, è ben noto ai giudici, che se ne avvalgono in misura ampia e, credo, soddisfacente. A testimonianza di ciò, rammento le numerose lettere ricevute dai magistrati che, al termine delle inchieste, hanno espresso il loro ringraziamento per l'opera svolta dai funzionari della Banca.

L'onorevole Visco ha affrontato il tema dell'autonomia, del rapporto banche-assicurazioni e del problema dei fondi-pensione.

VINCENZO VISCO. Veramente mi sono riferito al rapporto imprese industriali-assicurazioni.

PIERLUIGI CIOCCA, *funzionario della Banca d'Italia*. Il riferimento, credo, rientri nella indicazione di carattere generale contenuta nella relazione, e ribadita poc'anzi.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE

GUSTAVO MINERVINI

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. In relazione ai rapporti tra la Banca d'Italia e la CONSOB, desidero attestare la concreta e soddisfacente collaborazione instauratasi; collaborazione sottolineata in più occasioni anche dal presidente Piga.

Il vero problema concerne la distribuzione dei controlli sui nuovi intermediari. Esistono vari modi per tracciare – diciamo così – il « crinale » della distinzione delle competenze, tuttavia non è esclusa la possibilità di sovrapposizioni. Mi permetto di insistere su questo punto perché non vorrei che l'attenzione sui criteri di distribuzione del controllo facesse venire meno la decisione di istituire il controllo medesimo. Sono convinto che, una volta definito il tipo di controllo al quale sottoporre i nuovi intermediari, la distribuzione delle competenze non sarà difficile e non creerà problemi complessi, anche se taluni principi devono essere chiaramente indicati.

Sul tema dell'innovazione, l'onorevole Bellocchio si è posto il problema dell'aiuto all'attività economica che può venire dal *merchant banking*. A dire il vero, fui io oltre tre anni fa a sollevare questo tema e su di esso sono tornato più volte. Purtroppo, però, la normativa sul *merchant banking* non è stata ancora definita.

A mio avviso, gli istituti di credito speciale già possono fare attività di *merchant banking*: alcuni di essi già la svolgono. Le banche invece potranno farlo nella misura in cui verranno autorizzate. Occorre stabilire, però, se prevedere la possibilità di concedere l'autorizzazione in via amministrativa, oppure ricorrere a una legge che disciplini la possibilità di svolgere attività di *merchant banking* anche da parte di « non banche »; in quest'ultima ipotesi si potrebbe sostenere che si creino in maniera surrettizia istituzioni bancarie: il problema, cioè, è il limite della raccolta di risparmio da parte di società di *merchant banking* non bancarie. Questo è un punto che ritengo molto delicato.

L'onorevole Sarti parlava delle operazioni di *leasing* e *factoring*, di quali compiti affidare alla Banca d'Italia, dei problemi della trasparenza e quindi del ruolo della CONSOB: vorrei non insistere troppo su questi argomenti, ma piuttosto sottolineare quello che già emerge dalla mia relazione, cioè l'importanza di stabilire una forma di disciplina per i nuovi intermediari, disciplina che può andare

dalla semplice informazione ai controlli prudenziali veri e propri: dovrà essere il legislatore a stabilire come graduare le varie forme di disciplina.

Un problema che ho cercato di mettere in evidenza nella mia esposizione – perché ne sono preoccupato – è quello del « porta a porta »; si stanno creando importanti reti di vendita. Forse qualcuno pensa che attraverso di esse si possa vendere qualsiasi prodotto finanziario. Ciò costituisce un grave pericolo, sia per il modo in cui è organizzato il sistema, basato sul principio della provvigione, con il venditore che può essere spinto a vendere a qualunque costo, sia per alcuni rischi che si presentano sotto il profilo del controllo monetario.

Il sistema del « porta a porta » è nato per i fondi comuni; si può vedere se estenderlo ad altri prodotti standardizzati, ma devono essere poste limitazioni precise circa i tipi di prodotti che possono essere venduti « porta a porta »; ciò al fine di contenere il rischio che possa essere tradita la fiducia del risparmiatore. Mi preoccupa, in particolare, il « porta a porta » fatto dalle banche, perché vi sarebbe il pericolo che si giunga a vendere « porta a porta », di fatto, i depositi bancari. Se, ad esempio, le gestioni patrimoniali delle banche, vendute in un modo o nell'altro, dovessero diventare una forma surrettizia di deposito bancario, saremmo costretti ad intervenire, altrimenti, potremmo trovarci – al limite – di fronte ad una banca che, un po' alla volta, svuota la voce depositi. Questi diventerebbero gestioni patrimoniali « fuori bilancio », dando tranquillità alla clientela, perché si ritiene che la banca avrà sempre sufficiente liquidità: a questo punto, si snaturerebbe completamente l'intermediazione bancaria. Si tratta di un problema su cui ho voluto esprimere le mie preoccupazioni.

Forse non ho risposto a tutte le domande che mi sono state poste, anche se ho cercato di farlo: se ora il presidente me lo consente, vorrei che intervenissero, per qualche risposta più puntuale, se lo ritengono i miei collaboratori, il dottor Ciocca e il dottor Pontolillo.

VINCENZO PONTOLILLO, *Capo servizio programmi e autorizzazioni della vigilanza*. Desidero rispondere a qualche quesito, in particolare, a quelli riguardanti le Casse rurali e la « bancabilità » dei comuni non « bancati », sui quali si sono soffermati gli onorevoli Bellocchio, Piro e Sarti.

Con riferimento alle Casse rurali, con la nostra politica abbiamo reso più flessibile la loro operatività, ovviamente nei limiti consentiti dal vigente testo unico. Oggi le Casse rurali, con un'interpretazione estensiva delle disposizioni del testo unico, partecipano al collocamento di certificati di deposito e di quote di fondi comuni di investimento. Abbiamo realizzato, sul piano amministrativo, un'estensione della competenza territoriale; oggi tutte le Casse rurali possono operare in autonomia nei territori finitimi a quello di insediamento, mentre prima, quando una Cassa rurale poneva in essere un'operazione di finanziamento fuori del comune di insediamento, doveva chiedere preventivamente l'autorizzazione della Banca d'Italia.

Nel 1985, il numero delle autorizzazioni concesse alle Casse rurali si è ridotto di oltre 6 mila unità.

La stessa politica di flessibilità è stata condotta con riferimento alla costituzione di nuove Casse rurali, prima del recepimento della direttiva comunitaria, sulla libertà di accesso all'attività bancaria. Negli ultimi 5 anni sono state costituite oltre 50 Casse rurali; altre istanze sono in corso di esame.

Per quanto riguarda la « bancabilità » dei comuni non serviti da sportelli bancari, in linea con la normativa in materia, abbiamo agevolato la possibilità d'insediamento attraverso la politica dei trasferimenti. Una banca che intenda trasferire uno sportello in un comune non « bancato » deve solo darne comunicazione alla Banca d'Italia e, decorsi 30 giorni, può liberamente insediarsi qualora non intervenga una sospensiva.

Nell'ambito dell'ultimo piano sono state concesse circa cento autorizzazioni per l'apertura di sportelli in comuni non « bancati », indipendentemente dalla esi-

stenza dei presupposti tecnici, cioè di indicatori positivi. Ci sono stati casi in cui è stato dato un diniego, pur in presenza di richieste di insediamento in comuni non « bancati ». Ciò è avvenuto nel caso di banche che avevano chiesto autorizzazioni per un numero spropositato di comuni non « bancati ». Noi seguiamo un principio di gradualità nella concessione di autorizzazioni, perciò se una banca, magari con uno sportello, aveva presentato numerose domande per comuni non « bancati », non abbiamo potuto accoglierle completamente. Oppure si sono verificati casi estremi, in cui un comune, ancorché non « bancato », non aveva alcuna potenzialità economica valutata sulla base di determinati indicatori, ed in particolare l'entità della popolazione. Ancora, non abbiamo concesso l'autorizzazione quando l'azienda che la richiedeva aveva problemi di natura organizzatoria o capitale inadeguato.

L'onorevole Minervini ha fatto riferimento ai problemi della « banca-gruppo », per quanto concerne l'autonomia. A questo proposito, noi seguiamo il principio che una banca non può detenere più del 70 per cento del capitale di un'altra banca. In caso contrario, noi la invitiamo ad eliminare l'eccedenza o a procedere ad una incorporazione: ciò per assicurare l'autonomia. Ma seguiamo anche un secondo indirizzo, cioè quello di impedire che la banca che detiene il pacchetto di controllo possa immettere propri amministratori nel consiglio di amministrazione della banca partecipata.

Lo stesso onorevole Minervini ha fatto riferimento anche alla specializzazione dell'attività bancaria; a proposito della « mappa » del parabancario, noi applichiamo rigorosamente la disciplina delle partecipazioni stabilita dal Comitato per il credito nel 1981. Le partecipazioni bancarie vanno autorizzate, e, se le banche ci chiedono di partecipare ad attività ritenute non collaterali o strumentali rispetto all'attività bancaria, noi neghiamo l'autorizzazione. Quindi, abbiamo la possibilità di conoscere tutte le partecipazioni bancarie attraverso questo strumento.

Con riferimento alla regolamentazione, cui accennava anche il presidente Ruffolo, attualmente la legge n. 214 del 1986 consente il consolidamento dei conti ed anche l'effettuazione di visite ispettive all'unico scopo di verificare i riferimenti che le banche partecipanti inviano alla Banca d'Italia. Naturalmente, vi sono altri problemi, di cui si parla nella relazione del Governatore, e tra questi l'insorgere di eventuali conflitti di interesse o l'aggiramento delle norme poste a presidio dell'intermediazione bancaria.

L'onorevole Alpini ha svolto alcune osservazioni circa la professionalità degli amministratori e dei sindaci: oggi, sulla base del decreto n. 350 del 1985, gli amministratori e tutti coloro che hanno potere decisionale in materia di erogazione del credito debbono possedere i requisiti stabiliti da tale normativa. Inoltre, abbiamo emanato una disposizione per richiamare i compiti e gli oneri che i sindaci hanno nei confronti degli istituti di credito e della Banca d'Italia.

CARLO AZEGLIO CIAMPI, *Governatore della Banca d'Italia*. L'onorevole Macciotta ha posto una domanda relativa al

concetto di gruppo; sono d'accordo circa l'esigenza di individuare più puntualmente, in Italia, tale concetto, ad evitare che, attraverso le frammentazioni, si eluda la normativa.

Per quanto riguarda la « mappa » delle partecipazioni bancarie, poiché noi concediamo le autorizzazioni, se la Commissione lo riterrà opportuno, potremo fornire l'elenco delle banche e degli istituti di credito speciale che esercitano, nel settore parabancario, le varie attività: *leasing*, *factoring*, gestione dei fondi comuni, eccetera.

Concludo confermando che la Banca d'Italia è a completa disposizione della Commissione per fornire ulteriori elementi che possano aiutarla nel compito importante che essa ha assunto.

PRESIDENTE. Ringraziamo vivamente il Governatore della Banca d'Italia ed i suoi collaboratori per i dati che ci hanno fornito e per la sollecitudine manifestata nel contribuire alla nostra indagine.

La seduta termina alle 13.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 1

L'internazionalizzazione del sistema bancario italiano

Nel 1970, il sistema creditizio italiano era rappresentato all'estero da quattro banche, la cui rete di ventidue filiali si estendeva per l'ottanta per cento in paesi non industrializzati. Questa rete costituiva una stratificazione di successivi insediamenti, i primi dei quali risalivano all'inizio del secolo.

A fine 1985 il numero delle banche presenti all'estero con filiali e uffici di rappresentanza era di 44: le filiali nella Comunità europea e negli Stati Uniti contavano per il settanta per cento del totale; ad essi si aggiungevano dieci sportelli nei centri finanziari dell'estremo oriente (Hong Kong, Singapore, Tokyo).

La gamma di strumenti dei quali le aziende italiane si sono munite per operare sui mercati internazionali nel corso degli anni settanta non è limitata alle filiali, avendo le banche orientate internazionalmente costituito *holding companies* con sede in Lussemburgo, principalmente con funzioni di gestione coordinata e di finanziamento di altre unità operanti sull'euromercato, ed essendosi successivamente venuta a formare attorno alle *holding companies* una costellazione di partecipazioni bancarie e non bancarie facenti capo direttamente o indirettamente alle case madri italiane.

Questa complessa realtà operativa è stata successivamente assoggettata a forme più stringenti di controllo attraverso la riforma della disciplina amministrativa delle partecipazioni, realizzata nel 1981 secondo obiettivi di vigilanza su basi consolidate e di trasparenza delle gestioni.

A fine 1985 operavano in Italia 55 filiali di banche estere.

Come si era ritenuto opportuno che l'espansione all'estero si realizzasse ad opera delle maggiori aziende perché il sistema mantenesse la propria stabilità, così il perseguimento della sua efficienza ha richiesto che l'apertura del mercato interno del nostro paese avvenisse attraverso un apporto qualificato di offerta di servizi che solo le più grandi banche internazionali potevano assicurare.

Trenta delle cento maggiori banche del mondo si sono insediate in Italia con una o più filiali dopo il 1970. Riteniamo che ciò contribuisca in modo rilevante a stimolare, tramite una maggiore concorrenza, l'efficienza del nostro sistema bancario; territorialmente, l'ingresso è avvenuto soprattutto al nord, ma si sta gradualmente diffondendo in altre regioni; vale ricordare che nel 1985 un gruppo bancario estero ha acquisito una banca con sportelli operanti nel Mezzogiorno.

Il rango delle aziende ammesse ad operare nel nostro paese ne restringe la provenienza ai più importanti paesi industrializzati. L'originaria prevalenza delle banche statunitensi, durata fino a tutti gli anni settanta, è ora cambiata di segno in favore delle banche della Comunità. A questo andamento può non essere stato estraneo il regime autorizzativo differenziato in vigore dal 1978, che estende all'insediamento delle banche comunitarie il trattamento nazionale.

L'affluenza in Italia di aziende estere con propri uffici di rappresentanza è stata, naturalmente, ben più numerosa.

La componente internazionale rappresenta poco meno di un quarto dell'attività delle aziende di credito italiane e per metà fa capo alle filiali estere.

Nel 1977 essa era pari soltanto all'11 per cento del totale dell'attività del sistema, e la parte svolta dalle filiali ne costituiva appena il 15 per cento. Da allora, l'attività internazionale delle banche del nostro paese ha fatto registrare un aumento medio del 30 per cento all'anno, al quale hanno contribuito principalmente le filiali estere con un incremento dell'ordine del cinquanta per cento.

La presenza delle filiali estere offre tuttavia un quadro incompleto dell'internazionalizzazione del sistema: si deve infatti tenere conto che un'ulteriore quota di attività, pari al 10 per cento di quella delle filiali, è svolta dalle controllate estere.

La dimensione operativa complessiva delle filiali di banche estere in Italia è non più di un terzo di quella delle filiali di banche italiane all'estero: se si confrontano le rispettive componenti internazionali, il rapporto è di uno a dieci.

Il divario è andato ampliandosi nel tempo in ragione del diverso tasso di espansione che, pur essendo stato dal 1977 in poi del 30 per cento per le filiali di banche estere, risulta tuttavia inferiore a quello corrispondente delle filiali estere delle banche italiane.

I rapporti reciproci non cambiano se si tiene conto anche delle filiazioni.

La quota di attività bancaria internazionale attribuibile al nostro sistema è, in definitiva, pari al 2,5 per cento, se riferita alle unità operanti in Italia, e di oltre il 50 per cento più elevata (3,9 per cento), se riferita al complesso delle aziende con sede legale nel nostro paese.

L'internazionalizzazione del sistema bancario italiano è dunque caratterizzata dall'asimmetria tipica dei paesi, come il Giappone e la Germania federale, le cui politiche fiscali e valutarie non sono state finora orientate a favorire al proprio interno lo sviluppo di centri internazionali.

Un'asimmetria opposta contraddistingue invece altri paesi come Gran Bretagna e Lussemburgo (i centri *offshore* ne costituiscono l'esempio estremo), nei quali deliberate politiche hanno favorito lo sviluppo sul luogo dell'attività internazionale.

Il ritmo incalzante dei processi di internazionalizzazione ripropone con rinnovata forza il dilemma, consueto per le autorità di vigilanza, di consentire l'espansione incondizionata delle strutture e

delle attività bancarie, accettando i rischi di una progressiva instabilità del sistema, ovvero di incanalare il cambiamento negli argini di una disciplina prudenziale che assicuri sufficiente solidità alle istituzioni creditizie. La soluzione di tale problema viene resa complessa in ambito internazionale dalla circostanza che, qualunque decisione venga assunta da ciascuna autorità, essa può determinare condizioni di disparità concorrenziale, con conseguenze sempre indesiderabili ove le altre autorità non adottino misure analoghe nei confronti degli operatori sui quali hanno competenza.

La ricerca del giusto equilibrio tra l'esigenza di assecondare gli impulsi del mercato e quella di mantenere la capacità di controllo sulla solidità delle istituzioni presuppone una concertazione a livello internazionale.

La necessaria interdipendenza delle decisioni è forse la ragione prima della cooperazione internazionale.

Detta interdipendenza, per divenire operante, richiede un avvicinamento, se non un'armonizzazione, dei singoli strumenti e dei modi nei quali essi vengono usati: è stato questo, in effetti, negli scorsi anni, e continua a essere, un fecondo campo di lavoro in comune tra le autorità di vigilanza.

In effetti, l'internazionalizzazione del sistema bancario italiano ha visto la vigilanza procedere, dal 1980 in poi, in un'azione che, di fronte ad una realtà in rapido movimento, si è concretata, all'occorrenza, in interventi amministrativi in attesa del perfezionarsi di una normativa ottimale a livello legislativo, perseguita come obiettivo di più lungo termine.

Più in dettaglio, l'azione di vigilanza degli anni recenti può essere distinta in due fasi.

Nella prima si è posto mano agli strumenti che la legge bancaria già metteva a disposizione dell'organo di vigilanza, in particolare al potere autorizzativo in materia di partecipazioni.

La già ricordata delibera del Comitato per il credito del gennaio 1981 ha posto le premesse per un riordino del sistema delle partecipazioni all'estero delle banche italiane e per la sua ulteriore espansione, anticipando taluni punti del « nuovo concordato » di Basilea, approvato nel giugno del 1983.

Le regole: *a)* della selettività circa i paesi di insediamento in relazione all'adeguatezza della vigilanza locale e alla possibilità di accesso alle informazioni e *b)* del rapporto diretto tra casa-madre e filiazione, erano non solo misure prudenziali valide in sé, ma anche presupposti per una più efficace futura vigilanza a livello consolidato.

Nella seconda delle fasi, nelle quali se ne è distinta idealmente l'azione, la Banca d'Italia, dopo aver appoggiato nelle sedi comunitarie l'adozione della direttiva CEE in tema di vigilanza su base consolidata, ha dato il proprio contributo alla stesura del testo del disegno di legge per il relativo recepimento nell'ordinamento interno.

La legge, recentemente approvata, prevede nelle forme più ampie non solo lo scambio di informazioni con le altre autorità, ma anche

l'ipotesi di visite ispettive reciproche presso le società e gli enti soggetti al consolidamento, estendendo entrambe le possibilità ai paesi extracomunitari.

Una prima, specifica deroga all'articolo 10 della legge bancaria era, d'altro canto, già operante nei confronti delle autorità dei paesi della Comunità per effetto del recepimento della direttiva CEE sull'accesso all'attività creditizia e sul suo esercizio.

Nell'ambito dei propri autonomi poteri, la vigilanza ha provveduto in questi anni ad ampliare le rilevazioni dei dati contabili relativi alle filiali estere e ad attivare alcune altre rilevazioni che riguardano le filiazioni estere; di particolare interesse è quella sull'« esposizione paese ».

Al profilarsi di possibili svantaggi competitivi delle banche italiane è stata introdotta una maggiore articolazione nei criteri di autorizzazione all'apertura di stabilimenti esteri, fissati nel 1981.

Tra i compiti che la vigilanza ha innanzi a sé, in quella che può considerarsi la « terza fase » della sua azione, è l'esercizio dei controlli di competenza su un numero limitato, ma crescente, di gruppi bancari multinazionali guidati dalle maggiori banche del paese, che pur nella struttura relativamente semplificata che è stata ad essi imposta si presentano tuttavia come entità complesse, diversificate, appartenenti per definizione a più ordinamenti.

All'internazionalizzazione del sistema bancario dovrà corrispondere una internazionalizzazione della vigilanza.

Settori di essa dovranno acquisire la capacità di operare in un contesto di interdipendenza, che nella pratica corrente potrà essere bilaterale, in relazione ai casi concreti di collaborazione con le autorità di altri paesi, e sarà invece multilaterale nella elaborazione e nell'attuazione delle linee evolutive.

La politica autorizzativa in materia di operatività e di stabilimento all'estero potrà evolvere di pari passo con la crescente affidabilità della vigilanza consolidata; all'interno della Comunità economica europea l'evoluzione dovrà essere coerente con il processo di integrazione in atto.

In un contesto così fortemente innovativo, è probabile che gli strumenti legislativi attraverso i quali tradizionalmente si esplica il controllo pubblico debbano essere convenientemente integrati.

Il compito non è sicuramente agevole ed è altrettanto delicato sul piano istituzionale, poiché l'internazionalizzazione è chiamata ad incidere sulla stessa esplicazione della potestà legislativa, che sempre più frequentemente risulta non solo sollecitata, ma addirittura condizionata nei tempi e nelle modalità di intervento dalla pressione di istanze definite in ambito extranazionale.

Questa tendenza è destinata a rinvigorirsi, in conseguenza degli obblighi di adesione al Trattato di Roma, a seguito delle recenti decisioni assunte dal Consiglio europeo al fine di dare effettività all'obiettivo dell'unificazione del mercato interno.

Com'è noto, nel 1985 il Consiglio europeo ha approvato gli obiettivi e i tempi proposti dalla Commissione delle Comunità per il

completamento del mercato interno (« libro bianco »); nel febbraio del corrente anno, i dodici paesi hanno proceduto ad una modifica dei trattati istitutivi delle Comunità con un « Atto unico europeo » che ha potenziato gli strumenti giuridici e procedurali necessari per il conseguimento degli stessi obiettivi.

Per l'integrazione finanziaria, che comporta piena libertà di stabilimento e di prestazione da parte degli intermediari finanziari su tutto il territorio della Comunità, la strategia tracciata nel « libro bianco » poggia su due elementi: una armonizzazione minimale delle norme di vigilanza sugli enti creditizi e il mutuo riconoscimento delle regolamentazioni e delle tecniche nazionali riguardanti i servizi offerti. Questa impostazione riconosce la quasi impossibilità, e per molti aspetti la non necessità, di una vasta normazione comunitaria che disciplini la materia con lo stesso grado di dettaglio che si riscontra nelle legislazioni nazionali; la logica del mutuo riconoscimento dovrebbe operare nel senso di produrre una graduale omogeneizzazione delle condizioni operative di dettaglio, affermando e rafforzando, nel contempo, il principio del controllo del paese d'origine. Ma la medesima impostazione comporterà anche rischi per la stabilità bancaria e per la parità delle condizioni di concorrenza, qualora su uno stesso mercato intervengano enti creditizi ai quali le legislazioni di origine consentano possibilità operative molto diverse.

In relazione a questi problemi è opportuno adoperarsi, nelle diverse sedi competenti, affinché nella realizzazione del « libro bianco » ci si attenga a due principi.

In primo luogo, le materie e le disposizioni per le quali è necessaria la armonizzazione minimale dovrebbero essere individuate in modo da non escludere aspetti che, se attribuiti al campo nel quale si applica il mutuo riconoscimento, potrebbero creare pericoli di instabilità o forti distorsioni di concorrenza. Sotto questo profilo la definizione dei campi rispettivi contenuta nel « libro bianco » deve essere considerata come una prima formulazione da approfondire e riesaminare.

Occorrerà operare in modo che l'integrazione finanziaria tra i paesi d'Europa si stabilisca su basi che evitino di ridurre l'efficacia degli strumenti di vigilanza interna e di pregiudicare quella della politica monetaria.

In secondo luogo, appare opportuno che le nuove direttive comunitarie siano concepite in modo da contenere le disposizioni fondamentali, con rinvii dei dettagli operativi a livelli di normazione secondaria, affidati ad organi e comitati tecnici comunitari in cui siano riunite le autorità di vigilanza dei paesi membri. Si riprodurrebbe così una articolazione che, nel campo creditizio, caratterizza la maggior parte degli ordinamenti nazionali. Una siffatta impostazione avrebbe, tra l'altro, il vantaggio di rendere più spedito il processo di produzione normativa nel Consiglio dei ministri della Comunità.

Gli indirizzi qui sopra indicati sono stati seguiti da parte italiana nelle prime discussioni avvenute in seno al Comitato consultivo bancario, istituito dalla direttiva del 1977, il quale costituisce il principale organo tecnico di discussione e preparazione della nuova normazione comunitaria in materia di enti creditizi.

Verosimilmente, non potranno essere evitate tensioni nell'esercizio della vigilanza e per gli stessi operatori, se si vorranno realizzare le tappe dell'integrazione nei tempi previsti.

L'esperienza dei paesi in cui più rapido è stato il processo dell'innovazione finanziaria ha mostrato che la deregolamentazione non è un paradigma valido in assoluto: un certo numero di norme e un certo grado di vigilanza sono necessari; e ciò può implicare, a seconda dei casi, deregolamentazione o nuova regolamentazione rispetto alla situazione preesistente.

L'auspicio è che, in questa delicata fase di transizione, non manchi all'azione di vigilanza il coerente conforto del potere politico.

ALLEGATO N. 2

Il trattamento delle crisi bancarie

L'iniziativa del sistema bancario italiano per la costituzione di un fondo di garanzia per la tutela dei depositanti.

Il sistema bancario italiano, seguendo anche le indicazioni delle autorità creditizie e in linea con consolidate esperienze estere, ha elaborato un progetto per la costituzione di uno strumento di protezione dei depositi nei casi di crisi bancarie, il fondo interbancario di tutela dei depositi, il cui statuto è stato approvato dagli organi amministrativi della Associazione bancaria italiana nelle riunioni del 20 novembre 1985 e del 7 maggio 1986.

Il progetto in discorso mira ad assicurare una ulteriore forma di protezione dei depositi ed è funzionale alla salvaguardia della stabilità e dell'immagine del sistema creditizio.

Si tratta di uno strumento che, attivando meccanismi di solidarietà tra le aziende di credito, consente di realizzare un potenziamento delle autodifese del sistema bancario dai rischi di instabilità che fattori interni ed internazionali pongono agli operatori del settore. Esso è integrativo degli istituti di cui le autorità dispongono per il trattamento della patologia bancaria. La sua struttura e il suo funzionamento sono disegnati in armonia con l'attuale assetto normativo del controllo bancario.

La struttura del fondo

Il fondo ha natura di consorzio volontario tra aziende di credito. Esso agisce per conto e nell'interesse delle banche partecipanti, in qualità di mandatario con obbligo di rendiconto. La sua attività sarà disciplinata anche da un regolamento.

Possono partecipare al fondo, previa autorizzazione della Banca d'Italia, tutte le aziende di credito di cui all'articolo 5 della legge bancaria, con esclusione delle Casse rurali ed artigiane le quali già dispongono di un proprio sistema di garanzia.

È previsto che determinati rapporti di bilancio delle banche partecipanti non superino le soglie prestabilite, pena l'esclusione dal fondo o determinate forme di penalizzazione. Ciò rappresenta uno stimolo per le banche a migliorare i loro assetti tecnici e a confrontarsi sul terreno della solidità patrimoniale, del contenimento dei rischi e della capacità reddituale.

Il funzionamento del fondo

Le banche si impegnano a fornire al fondo i mezzi finanziari necessari a far fronte alle esigenze operative dell'ente (mezzi di funzionamento) e a consentire l'attuazione delle operazioni istituzionali a favore delle banche in crisi (mezzi di intervento).

I mezzi di funzionamento vengono erogati con cadenza annuale nella misura strettamente necessaria ad assicurare il funzionamento della struttura del fondo.

I mezzi di intervento sono via via forniti dai consorziati su specifica richiesta del fondo in vista dell'effettuazione degli interventi istituzionali per conto e nell'interesse dei consorziati.

Il sistema di alimentazione si basa su un « impegno » delle banche ad erogare le somme necessarie, fino ad un limite massimo, statutariamente previsto, dell'1 per cento della massa fiduciaria di tutti i consorziati e comunque non oltre i 4.000 miliardi di lire.

Le quote a carico delle singole aziende consorziate per le spese di funzionamento e per gli interventi istituzionali sono determinate in rapporto ad una base contributiva rappresentata dalla somma della massa fiduciaria e degli impieghi per cassa, al netto del patrimonio e dei fondi liberi. L'aliquota di contribuzione è lievemente regressiva in funzione delle dimensioni delle banche.

Meccanismi contributivi differenziati sono previsti per le filiali in Italia di banche estere e per le filiali all'estero di banche italiane consorziate.

Sono stabiliti due tipi di interventi, nei confronti di aziende in liquidazione e di aziende in amministrazione straordinaria:

a) interventi nei confronti di aziende in liquidazione:

1) il fondo concorre al pagamento dei depositi della clientela ordinaria subentrando ad essa nei diritti nei confronti della banca in liquidazione. La garanzia non è totale, ma nei limiti di seguito indicati:

- 100 per cento per i primi 200 milioni di lire;
- 90 per cento per i successivi 800 milioni di lire;
- 80 per cento per i successivi 2 miliardi di lire;
- nessuna garanzia per la parte del deposito eccedente i tre miliardi di lire.

Sono esclusi dal rimborso i crediti dei soggetti che negli ultimi cinque anni abbiano fatto parte degli organi aziendali e dei soci che abbiano avuto una influenza dominante sulla banca, nonché i crediti che presentino anomalie nella costituzione del rapporto o nel suo svolgimento.

La garanzia, inoltre, non si applica ai crediti delle altre banche, fatta eccezione per i saldi dei conti reciproci per servizi resi e per i depositi effettuati durante la gestione straordinaria che preceda la liquidazione coatta;

2) il fondo può, in alternativa, e sempre che vi sia un presumibile minor onere, intervenire in operazioni di cessione di attività e passività dell'azienda in liquidazione a banche consorziate o a terzi in caso di offerte più favorevoli;

b) interventi nei confronti di banche in amministrazione straordinaria, che possono assumere la forma di:

- 1) finanziamenti;
- 2) garanzie;
- 3) altri interventi.

Essi sono possibili alla condizione che vi sia un minor onere rispetto a quello riveniente dall'intervento nel caso di eventuale successiva liquidazione.

Detti interventi istituzionali, sono previsti, quindi nel quadro di procedure, l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa, per le quali la legge bancaria prevede forme di controllo e poteri di direttiva della Banca d'Italia. Lo svolgimento degli interventi del fondo è subordinato alla preventiva autorizzazione della Banca d'Italia; ciò assicura il necessario collegamento con l'organo di vigilanza.

* * *

Una connotazione peculiare del fondo è la previsione di limiti della garanzia a favore dei depositanti e delle banche con soluzioni che tuttavia non intaccano l'affidamento che storicamente si è venuto a determinare nei confronti del deposito bancario.

L'introduzione di elementi di rischio nelle scelte allocative del depositante ordinario e soprattutto degli intermediari bancari stimola una più attenta valutazione delle controparti nelle relazioni finanziarie e sviluppa i controlli del mercato accrescendone le funzioni selettive.

L'iniziativa del sistema bancario italiano appare in linea con i sistemi di tutela dei depositanti vigenti nei più importanti paesi industrializzati. Anche a livello comunitario il problema della garanzia dei depositi è attualmente in via di definizione. Infatti, nel quadro dei lavori concernenti la proposta di direttiva sul risanamento e la liquidazione degli enti creditizi, è emersa l'opportunità che tutti i paesi membri si dotino di sistemi di garanzia dei depositanti, esigenza questa che dovrebbero formare oggetto di una specifica « raccomandazione » attualmente all'esame dei competenti organi della CEE.

L'intervento pubblico nei dissesti bancari

L'introduzione di uno strumento privatistico di garanzia non fa venir meno l'esigenza di uno strumento pubblico di intervento in casi straordinari di rilevante interesse generale.

L'intervento pubblico nelle crisi bancarie trova la sua ragion d'essere nella rilevanza sociale del risparmio, nella funzione monetaria dell'intermediazione bancaria e nei molteplici interessi di carattere generale che vengono specificamente in rilievo nelle vicende delle crisi. Questi interessi di carattere generale si ricollegano alle esigenze di tutelare l'immagine del sistema bancario italiano in



campo internazionale, di evitare ripercussioni traumatiche per i terzi depositanti e per le imprese affidate, di assicurare la continuità del servizio bancario per l'economia circostante, di non disperdere in taluni casi i valori di avviamento insiti nella struttura aziendale, di garantire il rimborso dei finanziamenti accordati da altre aziende nell'intento di evitare il fallimento.

Naturalmente l'introduzione del fondo di garanzia interbancario circoscriverà l'utilizzo degli strumenti di intervento pubblico a casi nei quali ricorrano interessi di carattere generale meritevoli di tutela secondo l'apprezzamento delle autorità creditizie. L'unica garanzia certa per i risparmiatori sarebbe rappresentata dalla copertura del fondo nei limiti statutariamente previsti: gli interventi pubblici avrebbero carattere eventuale e straordinario.

A tal fine appare necessaria l'introduzione di una apposita previsione legislativa che vada a sostituire senza soluzione di continuità l'attuale disciplina del decreto ministeriale 27 settembre 1974 - che nel frattempo continuerebbe a trovare applicazione ovviamente tenendo conto della innovazione rappresentata dal fondo - e che si collochi in un contesto organico di nuove norme volte a rafforzare i poteri delle autorità creditizie nel trattamento delle crisi bancarie.

In particolare, l'iniziativa legislativa, in linea con alcune esperienze estere, dovrebbe caratterizzarsi per il riconoscimento formale alla Banca d'Italia di un ruolo centrale nella risoluzione delle crisi, mediante utilizzo di tutti gli strumenti disponibili, ivi compreso il fondo interbancario di tutela dei depositi.

In tale quadro potrebbero essere introdotte innovazioni miranti all'arricchimento della funzionalità dell'amministrazione straordinaria, attraverso principalmente il potenziamento dei poteri del Commissario straordinario che dovrebbe assorbire parte delle competenze attualmente spettanti alle assemblee dei soci. Altre modifiche potrebbero riguardare l'ampliamento delle possibilità di rifinanziamento di ultima istanza da parte della Banca centrale mediante la revisione della normativa del testo unico delle leggi sugli Istituti di emissione (regio decreto 28 aprile 1910, n. 204), l'introduzione di speciali moratorie applicabili nel corso della amministrazione straordinaria a determinate categorie di passività (ad esempio depositi interbancari) in aggiunta alla moratoria generale di cui all'articolo 63 della legge bancaria, il riconoscimento di una forma di prelazione ai crediti sorti durante l'amministrazione straordinaria per l'ipotesi che a questa segua senza soluzione di continuità la liquidazione.

ALLEGATO N. 3

Proposta di riorganizzazione legislativa delle Casse di risparmio

Sull'argomento la Banca d'Italia ha trasmesso nel novembre dello scorso anno una apposita relazione nella quale si suggerisce che tra le normative settoriali da sottoporre a revisione andrebbe attribuito rilievo prioritario a quell'insieme di disposizioni di legge e regolamentari che disciplinano le Casse di risparmio e i Monti di pegno.

L'evoluzione che ha interessato le Casse sul piano operativo, assimilandole alle altre banche ed esponendole ad una crescente concorrenza, ha da tempo indotto le autorità creditizie a promuovere un processo di trasformazione di questi intermediari attraverso modifiche del loro assetto statutario.

Sotto il profilo del controllo bancario, la nuova operatività delle Casse ha posto in particolare l'esigenza di individuare una struttura organizzativa ed un assetto patrimoniale in grado di fronteggiare la maggiore rischiosità delle attività aziendali. A questi fini si è sollecitata una maggiore efficienza dei controlli interni e sono stati creati canali di incremento patrimoniale aggiuntivi rispetto al tradizionale sistema dell'autofinanziamento.

Il Parlamento ha già affrontato alcuni profili della riforma ed ha regolamentato alcuni aspetti concernenti gli strumenti di patrimonializzazione: l'articolo 28 della legge n. 281 del 1985 ha esteso ai nuovi titoli di capitale delle Casse, secondo le loro caratteristiche, il regime fiscale proprio delle azioni ordinarie ovvero delle azioni di risparmio; l'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 350 del 1985 ha previsto il requisito di onorabilità per gli intestatari dei titoli che incorporano il diritto di voto.

Il sistema delle Casse si è avvalso in ampia misura delle opportunità offerte dalle prospettate linee di riforma statutaria.

L'evoluzione in atto induce a ritenere quanto mai opportuna l'emanazione di una nuova normativa che superi gli aspetti obsoleti di quella attualmente vigente e introduca alcune importanti innovazioni. La legge emananda potrebbe stabilire i principi della nuova disciplina e rinviare la regolamentazione di dettaglio ad uno o più decreti organizzativi e agli statuti aziendali.

Nella ricordata relazione si riaffermava l'esigenza di tutelare l'autonomia delle Casse attraverso la separazione degli organi gestionali dai soci o enti fondatori; si sosteneva l'opportunità di sollecitare concentrazioni; si individuava nel ricorso al capitale di rischio una nuova forma di rafforzamento patrimoniale; si ravvisava l'esigenza di dare spazio nell'assetto organizzativo alle istanze di rappresentatività non accolte dall'attuale meccanismo di cooptazione dei soci.

Per quanto riguarda l'assemblea dei soci, si auspicava che alla sua composizione partecipassero soggetti provenienti da tutte le aree in cui la Cassa è insediata, designati da una pluralità di enti e dotati dei requisiti di professionalità e onorabilità. Regole di incompatibilità dovrebbero essere poste a presidio dell'autonomia.

In direzione della concentrazione di più Casse spinte crescenti provengono dal deterioramento della qualità del credito nelle unità minori, dalla maggiore concorrenza derivante dall'apertura dei mercati, dalla conseguente necessità di impostare indispensabili strategie di diversificazione dell'attività bancaria. In un contesto caratterizzato da un progressivo attenuarsi della segmentazione dei mercati, l'accrescimento delle dimensioni aziendali costituisce una scelta obbligata.

Nel dibattito che si è aperto negli ultimi mesi, proposte sono state formulate in sede parlamentare, governativa, di associazione di categoria, sostanzialmente convergenti con le linee sopra indicate. In particolare uno schema di disegno di legge governativo propone di uniformare le due specie di Casse esistenti, istituendo un organo assembleare anche presso le aziende aventi natura di fondazione.

Sembra delinearci quindi una struttura che, per i nuovi modi di interpretare il « localismo » e per gli effetti nascenti dalla ricerca di più ampie dimensioni unitarie, appare in grado di superare i limiti troppo ristretti della municipalità.

Questa prospettiva, fra l'altro, consente di riconsiderare la normativa del 1938 che accentrò i poteri di nomina del presidente e del vice presidente delle Casse, attribuendoli alle autorità statali.

Una volta avvenuta l'istituzione o la trasformazione dell'organo assembleare, facendogli acquisire una effettiva rappresentatività sia delle forze economiche della zona servita dalla Cassa, sia del capitale privato affluito al patrimonio aziendale, i predetti poteri di nomina potrebbero essere attribuiti all'assemblea stessa.

Alla Banca d'Italia potrebbe essere affidato il compito di verificare che le caratteristiche professionali e d'onorabilità dei nominati corrispondano ai requisiti previsti dalla legge e da eventuali disposizioni del CICR.

Potrebbero fare eccezione alla procedura suindicata le Casse maggiori con operatività che travalichi gli interessi regionali; in tali casi appare più appropriato un sistema analogo a quello previsto per le nomine dei vertici dei maggiori istituti di credito di diritto pubblico.

Un sostanziale consenso si va delineando anche per quanto riguarda nuove forme di ricorso al mercato dei capitali. Superata l'iniziale fase sperimentale, i titoli di massa rappresentativi di quote di capitale delle Casse e delle banche pubbliche in genere – la cui emissione è finora avvenuta su basi statutarie – si vanno diffondendo ed hanno assunto caratteristiche che consentono di raggrupparli entro un limitato numero di classi tipologiche.

Possono quindi considerarsi maturi i tempi per un intervento legislativo che individui i principi comuni nelle discipline dei diversi titoli, fornendo più sicuri riferimenti ai rapporti finora definiti contrattualmente ed evitando incertezze interpretative in sede giurisdizionale.

La tipizzazione, inoltre, avrebbe il pregio di consentire nei mercati ufficiali un confronto su basi omogenee dei titoli dei diversi emittenti.

La legge potrebbe fissare i tipi generali di apporti patrimoniali ammissibili; indicare le caratteristiche patrimoniali di base di tali titoli ed anche i connessi diritti organizzativi e di controllo nonché i modi di esercizio dei relativi poteri; determinare i criteri che tutelano la proprietà pubblica dell'ente.

ALLEGATO N. 4

La responsabilità penale degli esponenti bancari

Sono note le incidenze che la qualificazione dell'attività bancaria, offerta dall'articolo 1 della legge del 1936 nei termini di funzione di pubblico interesse, ha avuto sulla ricostruzione di un peculiare regime penale della responsabilità dell'esponente bancario.

La legge bancaria, pur senza delineare un compiuto regime penale dell'ente creditizio, recava indicazioni volte a delineare una specificità di fattispecie criminose. Possono essere ricordati gli articoli 38, 65, 95, 96 e 98, con la carica di specialità che i relativi contesti precettivi propongono rispetto alle ipotesi del diritto penale comune.

Quell'intuizione si smarrì nell'evolvere della giurisprudenza verso configurazioni di radicale pubblicizzazione dell'attività creditizia e di conseguente assoggettamento degli esponenti bancari allo statuto penale della pubblica amministrazione; l'orientamento ha trovato il momento di più autorevole definizione in una decisione delle sezioni unite della Cassazione del 1981.

È diffusa la consapevolezza che quell'orientamento abbia tratto abbrivo dal maturare di talune tendenze politico-legislative in virtù delle quali il sistema bancario tendeva a essere riguardato come uno strumento di programmazione economica, sacrificandone l'originaria e più autentica vocazione imprenditoriale.

Gli indirizzi legislativi più recenti propongono un recupero della vocazione originaria attraverso un'opera di ridefinizione dell'attività bancaria; rafforzano l'autonomia da condizionamenti autoritativi esterni; ripristinano la parità delle condizioni operative tra gli intermediari.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 350 del 1985 costituisce una tappa fondamentale della nuova disciplina sostanziale dell'impresa bancaria; in esso si rinviene l'esplicita affermazione della connotazione imprenditoriale di tale attività, indipendentemente dalla natura pubblica o privata degli enti che la esercitano.

I segni del chiarimento legislativo sono stati in qualche misura già percepiti sul piano interpretativo, come confermano talune recenti decisioni giurisprudenziali che incrinano l'uniformità di giudizi direttamente conseguente alla richiamata pronuncia delle sezioni unite della Cassazione. L'inversione delle tendenze interpretative testimonia un più avvertito recupero dell'attività creditizia alle ragioni del mercato, della concorrenza e della libera imprenditorialità, ma non la affranca dalle incertezze che solo all'intervento legislativo è dato dirimere con perentorietà.

L'esigenza di un ricorso alla legge è stata, del resto, sottolineata dalla stessa Corte costituzionale in una decisione del 1° luglio 1983. Ne è seguita l'elaborazione di numerose proposte, tutte convergenti verso la creazione di un diritto penale specifico per l'impresa bancaria che assicuri la correttezza dei comportamenti attraverso l'introduzione di precetti punitivi ritagliati sulle peculiari modalità di esplicazione dell'attività bancaria, senza ricorsi impropri a figure delittuose concepite per altri contesti istituzionali od operativi. Se la fattispecie del peculato richiama il rispetto di regole proprie della pubblica amministrazione che non si attagliano alla gestione dell'impresa, quella dell'appropriazione indebita non coglie la peculiarità dell'esercizio del credito e non copre l'intera gamma delle possibili infrazioni.