

11

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 MARZO 1987

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIORGIO RUFFOLO

INDI

DEL VICEPRESIDENTE GUSTAVO MINERVINI

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

PRESIDENTE. La prima audizione dell'odierna seduta è dedicata al dottor Mario Sarcinelli, direttore generale del Tesoro, del Ministero del tesoro.

Desidero ringraziare, non soltanto formalmente e ritualmente, il direttore generale del Tesoro, per aver accolto la nostra richiesta di ascoltarlo in questa sede, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'evoluzione del sistema e dell'ordinamento bancario e finanziario. Non credo sia necessario sottolineare la grande attenzione con la quale ciascuno di noi ha seguito le prese di posizione del dottor Sarcinelli, che sono già state per alcuni aspetti esternate in autorevolissime sedi, quale la Commissione finanze e tesoro del Senato.

MARIO SARCINELLI, direttore generale del Tesoro. Signor presidente, onorevoli commissari, desidero innanzitutto esprimere un ringraziamento per l'onore che mi viene concesso di testimoniare le mie idee circa il futuro della legislazione sulla struttura bancaria in Italia. Il presidente ha avuto poc'anzi l'amabilità di ricordare che ho già preso posizioni pubbliche; non è certo che esse siano state largamente condivise, ma è sempre stato mio costume quello di affermare e difendere le mie idee, senza dare soverchio peso al fatto se esse rappresentino le opinioni della maggioranza o no.

Chiedo scusa al presidente ed agli onorevoli membri della Commissione se, contrariamente alla mia abitudine, procederò ad una rapida lettura del testo che ho depositato alla segreteria, testo che ho preparato nella nottata, essendomi dovuto dedicare questa mattina alla riunione

conclusiva della Commissione sulla ricchezza finanziaria (avverto che purtroppo, non per mia volontà, una parte delle risultanze di tali lavori è stata pubblicata sul numero di domenica del *Corriere della sera*). Poiché sono un lettore piuttosto veloce e non desidero che la mia esposizione risulti monca, con il suo assenso, onorevole presidente, si potrebbe procedere secondo la mia proposta.

PRESIDENTE. Non vi sono obiezioni, dottor Sarcinelli.

MARIO SARCINELLI, direttore generale del Tesoro. Nell'intento di focalizzare le testimonianze che vengono rese in questa sede, la Commissione ha avuto l'amabilità di indicare, oltre ad alcuni argomenti specifici, sui quali non credo di poter dare alcun apporto, tre temi di carattere generale che mi permetto di riformulare come segue: quali problematiche di vigilanza (regolamentazione, supervisione e controllo) discendono dalla tendenza all'unificazione del mercato finanziario? Quali modelli sistemici e quali criteri di politica finanziaria sono più rispondenti alla struttura e all'evoluzione dell'economia italiana nei prossimi anni o decenni? Quali conseguenze derivano per la struttura del sistema finanziario e per la sua vigilanza dalla tendenza all'internazionalizzazione o all'europeizzazione dei mercati finanziari? A ciascuno di questi temi cercherò di dare un contributo che non si segnalerà di certo per l'originalità, ma che è frutto di esperienza, di studio e di convinzione.

Il primo argomento è stato trattato, sia pure a grandi linee, nella memoria

rassegnata alla VI Commissione del Senato della Repubblica il 18 novembre 1986 nel corso di una parallela indagine conoscitiva sull'intermediazione finanziaria non bancaria. Il poco tempo trascorso è ragione sufficiente per confermare integralmente quanto si è avuto occasione di esporre in quella sede. Nel rinviare a quel breve testo per una più analitica esposizione sia consentito, per comodità e per rispetto di codesta Commissione, menzionare solo i punti-chiave.

Innanzitutto, anche nel più liberistico dei sistemi le necessità della politica monetaria richiedono un minimo di disciplina degli intermediari bancari e/o dei mercati attraverso i quali agisce.

Una regolamentazione crescente del mercato finanziario comporta costi e distorsioni che tendono a far assomigliare sempre più un sistema orientato al mercato a uno ispirato a una logica programmatica.

I costi di una regolamentazione diffusa e « pesante » non sono soltanto quelli derivanti dallo sfruttamento di posizioni di privilegio o di monopolio, ma anche quelli di inefficienza economica che si genera nei settori protetti, nonché quelli amministrativi per la gestione dei controlli.

La tendenza all'unificazione del mercato finanziario non deve significare assoggettamento indiscriminato degli intermediari finanziari non bancari al sistema di vigilanza appropriato per le banche, che è di tipo « prudenziale », volto cioè a ridurre l'assunzione dei rischi per garantire la loro stabilità.

Poiché il sistema finanziario è un *continuum* che ammette brusche cesure solo, e non sempre, nella dimensione legale, non certo in quella reale, un intermediario finanziario non bancario è da assimilare nella vigilanza a una banca quando emette una passività che è un sostituto quasi perfetto della moneta bancaria o deposito; quando gli sia concesso di emettere passività oltre il limite del capitale, derogando alla norma che vuole le obbligazioni non superiori, in valore nominale, alle azioni; quando ha una rilevanza sociale particolare.

A tutti gli altri operatori o intermediari del mercato finanziario si addicono, invece, obblighi di trasparenza delle transazioni e di correttezza nell'agire, che sono requisiti indispensabili per rendere un mercato efficiente e affidabile.

Per mantenere flessibile il mercato finanziario sotto il profilo degli intermediari, accrescendo la trasparenza del mercato e permettendo la rilevanza dei dati, sembra opportuno disciplinare, piuttosto che una varietà di intermediari finanziari con rischi di rigidità, sovrapposizione e intempestività, un astratto operatore in grado di svolgere qualsiasi attività finanziaria, eccettuate quelle che sono oggetto di disciplina specifica.

Concludendo su questo punto, è il caso di sottolineare che la tendenza all'unificazione del mercato finanziario non può significare né estensione automatica della regolamentazione dei segmenti più controllati (di fatto, banche, assicurazioni e fondi comuni) ad altri che non sono in tali condizioni, né assimilazione dei primi ai secondi; sarà sempre necessario distinguere all'interno del mercato finanziario ciò che si ritiene degno di maggiore attenzione e cura, ad esempio perché potenzialmente più pericoloso, dal resto. Inoltre, deve essere ben chiaro che la vigilanza « prudenziale » è di tipo verticale, si addice agli intermediari e ne tutela la stabilità, spesso a scapito dell'efficienza; quella orientata a far sì che il gioco si mantenga corretto è di tipo orizzontale, si addice ai mercati e ne tutela l'efficienza, solo eccezionalmente la stabilità.

Ne segue che, essendo diverse le finalità, gli approcci e i destinatari, è indispensabile che le funzioni di vigilanza siano affidate a organi diversi, ciascuno dei quali deve sviluppare una metodologia e una « filosofia » adeguate allo scopo che deve perseguire, in base al principio fondamentale di politica economica secondo cui ad ogni obiettivo deve corrispondere uno strumento. Anche nel campo della vigilanza la collaborazione tra le istituzioni è senz'altro utile, mentre la confusione dei ruoli è soltanto dannosa.

In tema di modelli sistemici di politica finanziaria, a giudizio di chi ha l'onore di parlarvi, tre aspetti meritano la massima attenzione: il dilemma tra specializzazione e despecializzazione del sistema bancario che, se risolto a favore della seconda, porta inevitabilmente alla banca « universale »; il rapporto tra banca e industria, che di recente ha visto dibattere anche il suo inverso, quello tra industria e banca; la relazione tra banche, inclusi gli istituti speciali, da un lato, e altri segmenti del mercato mobiliare e finanziario in genere.

Di recente, è stato autorevolmente affermato, in questa stessa sede, che il complesso normativo emanato negli anni 1936-1938, comunemente definito legge bancaria, ha costituito una sorta di spartiacque tra due periodi: il primo, che va dai primi anni dell'industrializzazione del nostro paese fino agli anni Trenta, caratterizzato da ricorrenti e numerosi fallimenti bancari; il secondo, che copre un cinquantennio, in cui crisi bancarie si sono inevitabilmente manifestate, ma con effetti circoscritti e, se paragonate a quelle avutesi in altri paesi, di ampiezza e intensità più limitate.

La legge bancaria rappresentò il naturale epilogo di provvedimenti volti alla riorganizzazione del sistema finanziario attraverso la realizzazione di un disegno, le cui tappe furono contrassegnate dalla costituzione dell'Istituto mobiliare italiano, dell'Istituto per la ricostruzione industriale e dallo smobilizzo delle partecipazioni nei portafogli delle grandi banche « miste ».

Tra i capisaldi di questa riforma, spicca il principio della specializzazione, che la peculiare flessibilità della normativa ha consentito di adattare alle mutevoli esigenze del governo dell'economia e del finanziamento delle imprese. Diverse sono le accezioni che consentono di definire specializzata una struttura bancaria; due sono certamente riscontrabili nel disegno tracciato dalla riforma bancaria degli anni Trenta: una è di tipo allocativo, l'altra funzionale. Ad esse si è sovrapposta nella prassi e nel comune sentire una

specializzazione per durata delle operazioni — anch'essa riconducibile alla legge bancaria —, che, pur essendo quella più facilmente apprezzabile è la meno ricca di contenuti e la più difficile da difendere.

È stata ravvisata nella configurazione del sistema bancario, tracciata dalla riforma del 1936, una segmentazione istituzionale che assegnava: alle tre banche « irizzate » ed alla Banca nazionale del lavoro una dimensione nazionale e un ruolo di sostegno delle maggiori imprese, così da contribuire in modo significativo al complessivo sviluppo del paese; agli altri istituti di credito di diritto pubblico ed alle Casse di risparmio l'operatività nelle zone che costituivano il loro specifico campo di azione, con destinazione dei finanziamenti in via prioritaria al settore pubblico, anche attraverso la sottoscrizione di titoli; ai restanti enti creditizi (banche ordinarie, Banche popolari, Casse rurali), l'attività nelle aree locali, comunali e provinciali, per il soddisfacimento delle esigenze degli operatori minori.

Questo tipo di specializzazione, secondo il quale le scelte di gestione e la conseguente struttura del bilancio derivano sostanzialmente dalla categoria giuridica di appartenenza combinata con criteri di competenza territoriale, rispondeva ad una visione sistemica, in cui l'elemento giuridico, in senso verticale e quello territoriale, in senso orizzontale prevalevano di gran lunga. Si trattava, inoltre, di una visione statica, in cui l'elemento della concorrenza era di fatto assente; essa era coerente con le incipienti impostazioni dirigistiche che si manifestarono in Italia sul finire degli anni Venti e nel decennio successivo.

Perciò, nel medio-lungo periodo, una tale struttura era destinata ad entrare in crisi non appena la crescita differenziale delle aree economiche e delle strutture creditizie che le servivano si fosse incaricata di alimentare, da un lato, l'insoddisfazione delle aziende di credito più attive ed intraprendenti per la scarsità di spazio ad esse riservato e, dall'altro, la

reazione di quelle che vedevano la propria posizione e il proprio ruolo minacciati dalle spinte provenienti dal basso. Infatti, con la crescita economica degli anni Cinquanta e Sessanta, questo tipo di specializzazione è entrato in crisi e nel decennio successivo, soprattutto in tema di articolazione territoriale, antichi steccati cominciarono a cadere.

Grazie anche all'apertura sempre più frequente di filiali di banche estere in Italia, il sistema bancario è diventato meno gerarchico e molto più concorrenziale; la stessa concezione sistemica tende ad affievolirsi a mano a mano che la concorrenza cresce, che nuovi intermediari si affacciano, che innovazioni si affermano nel campo degli strumenti come in quello delle tecniche. È dei nostri giorni l'emergere del fenomeno creditizio come espressione del mercato su cui operano banche che, secondo una recente legge, svolgono attività d'impresa, con la conseguente necessità di adattare le antiche regolamentazioni alla nuova realtà.

Il generale processo di despecializzazione allocativa ha condotto ad una naturale omogeneizzazione degli attivi e dei passivi, sicché oggi, in linea di principio, la diversità nella struttura di bilancio deriva dalla dimensione aziendale, nel senso che le banche più grandi, indipendentemente dalla categoria di appartenenza, svolgono funzioni e forniscono servizi più articolati e numerosi di quelli praticati da aziende minori, specie nel settore del collocamento dei titoli, delle operazioni con l'estero, della prestazione di garanzie, della gestione di patrimoni, eccetera.

Alla despecializzazione imposta dai fatti è seguita soltanto una modificazione della normativa statutaria; per talune categorie di aziende appare opportuno, perciò, fare pulizia di antiche scorie legislative e stabilire un nuovo quadro di riferimento che lasci liberi gli enti creditizi di autorganizzarsi, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico e, in particolare, di quello « sezionale » del credito. In questa direzione si muovono taluni provvedimenti in corso di esame presso il Parlamento.

Il principio della specializzazione in funzione della durata, per il quale pure ci si richiama alla riforma bancaria degli anni Trenta, non trova, per quanto riguarda la parte attiva del bilancio, una linea di separazione legislativa tra le aziende di credito e gli istituti speciali. La legge si limita a definire una disciplina soltanto sotto il profilo della raccolta e, per giunta, in termini non esclusivi: infatti, non è il deposito lo spartiacque tra azienda di credito e istituto speciale, ma la durata, come il CICR nel 1963 ha interpretato; la specializzazione dal lato dell'impiego è un derivato della correlazione, che deve sussistere per non incorrere nello squilibrio (*mismatching*) delle scadenze.

Si comprende, quindi, come sia sempre esistita la possibilità per le aziende di credito di operare oltre il breve termine: in forza di disposizioni statutarie per gli istituti di credito di diritto pubblico e per le Casse di risparmio, di norme di legge per le Casse rurali e artigiane, di provvedimenti amministrativi per le altre banche di credito ordinario e per le popolari, a patto che sia osservata una sufficiente correlazione tra scadenze dell'attivo e del passivo.

L'artificiosità di questo tipo di specializzazione emerge immediatamente non appena si ponga mente ad alcune circostanze. In primo luogo, le esigenze creditizie di un'impresa sono unitarie se si parte dal presupposto che il finanziamento è accordato sulla base del merito del richiedente, e non, come vorrebbe una logica programmatoria, dell'impianto da realizzare. Perciò, la separazione per durata tra quelle superiori e quelle inferiori a un dato limite non solo è mutevole nel tempo, ma è il risultato della pianificazione finanziaria dell'impresa e, eventualmente, di una politica di gestione delle passività; l'obbligo di rivolgersi all'uno o all'altro tipo di intermediario rende la gestione finanziaria dell'impresa inutilmente più complicata. In secondo luogo, l'accorciamento dell'orizzonte temporale dell'impresa, come tipicamente accade durante un periodo di inflazione, a

parità di altre condizioni, tende a spostare la domanda di fondi dagli intermediari per il medio-lungo termine a quelli a breve. Da ultimo, la vigente imposta sostitutiva sui crediti concessi dagli istituti speciali si rivela, per effetto della minore durata media dei mutui, penalizzante rispetto al credito a breve, il che spinge gli istituti ad invadere ancor più il campo delle aziende di credito.

Maggiore attenzione merita l'ultima accezione di specializzazione, quella funzionale, che contrappone al credito ordinario, di solito a carattere commerciale, quello speciale, identificabile di volta in volta come credito settoriale o di scopo.

Nell'applicazione del disegno globale tracciato dalla legge bancaria, alle aziende di credito è toccato il compito di soddisfare le esigenze di finanziamento del ciclo produttivo delle imprese attraverso operazioni creditizie normalmente di durata breve, mentre il finanziamento degli investimenti è stato assegnato ad una specializzata rete di intermediari, già esistenti o appositamente istituiti, attraverso operazioni a medio e lungo termine, con provvista derivante prevalentemente dall'emissione di titoli obbligazionari. Ancora una volta l'architettura del sistema finanziario, concepito negli anni Trenta, punta sostanzialmente verso gli intermediari più che al mercato, come dimostra il più che limitato ruolo assegnato a quello mobiliare.

Peraltro, mentre con riferimento ai settori economici dell'agricoltura, dell'edilizia e delle opere pubbliche, l'identificazione del credito speciale o settoriale risultava abbastanza agevole e il ricorso al medesimo esaustivo delle esigenze, per quanto riguarda il finanziamento delle imprese industriali e commerciali, il vuoto lasciato dalla crisi della banca « mista » e dalla sua degenerazione in banca *holding* non era coperto integralmente né dal credito ordinario, né da quello speciale; rimaneva uno spazio per il credito finanziario.

La scelta del dopoguerra è stata quella di moltiplicare le istituzioni di credito speciale soprattutto a livello regio-

nale e con vocazione per le piccole e medie imprese e di fare affidamento in misura sempre maggiore sul credito agevolato, vale a dire sul sussidio al credito di scopo. Gli effetti di una sovradipendenza delle imprese dal credito, e dell'accumulazione del capitale dalla concessione di agevolazioni a carico del bilancio non tardarono a manifestarsi, non appena, cioè, l'inflazione negli anni Sessanta rese di fatto impossibile la raccolta a tasso fisso da parte degli istituti speciali sul mercato e gli *shock* petroliferi s'incaricarono di modificare i prezzi relativi, rendendo anti-economici soprattutto molti investimenti nel settore chimico, in quelli ad alta intensità energetica e in quelli fortemente utilizzatori di capitale.

Il confine fra l'operatività delle banche e quella degli istituti speciali dal lato dell'offerta di fondi è diventato, nella sostanza, ancora meno netto in presenza di un'inflazione persistente, alta e variabile, che ha creato difficoltà all'attività di provvista degli istituti di credito speciale sovvenuti deliberatamente attraverso il vincolo di portafoglio o involontariamente mediante limiti quantitativi all'espansione degli impieghi delle aziende di credito: le incursioni degli enti dell'una o dell'altra categoria in settori tradizionalmente ritenuti di non stretta pertinenza si sono notevolmente dilatate, nonostante il formale rispetto delle norme.

Dal lato della domanda di fondi, sono mutate le esigenze finanziarie per gli investimenti; questi ultimi sono sempre meno rappresentati da tonnellate di cemento e di acciaio su cui prendere privilegi ed ipoteche e sono sostituiti sempre più da attività di ricerca e di sviluppo che solo in parte si possono correttamente finanziare con il credito; almeno le spese di ricerca vanno sostenute con il *cash-flow* e, eventualmente, con contributi pubblici.

La stessa trasformazione della realtà dell'impresa e la conduzione della politica economica rendono artificiosa ogni separazione dei campi di attività tra aziende e istituti di credito. L'impresa ha avuto tendenza a diventare multisetto-

riale, oltre che multisocietaria, cosicché le esigenze di finanziamento spesso vengono gestite e soddisfatte a livello di gruppo e non permettono più di distinguere tra fabbisogni netti di questa o quella unità, per questa o quell'attività; il credito viene sempre più a carattere finanziario.

La politica economica, dal canto suo, pur mantenendosi fedele ad alcuni rituali programmatori, è divenuta sempre più restia ad indirizzare settorialmente l'allocazione delle risorse, sia per reazione al fallimento degli obiettivi in questo campo nel corso degli anni Settanta, sia per diffusione dello spirito liberista, fortemente orientato al mercato, che ha pervaso le economie occidentali in questo decennio; il credito speciale, quale credito di scopo, è perciò entrato in crisi e con esso anche il suo figlio primogenito, il credito agevolato, quest'ultimo anche a causa dell'« amministrativizzazione » (scusate il brutto termine, ma sono i giuristi ad usarlo), che finiva con il condannare gli istituti eroganti.

Se a queste considerazioni si aggiunge, da un lato, che l'innovazione finanziaria si incarica sempre più di configurare i rischi in modo diverso, compresi quelli di scadenza e, dall'altro, che nel processo di integrazione europea il modello bancario che finirà con l'emergere sarà quello prevalente nei diversi paesi o, addirittura, quello della nazione con il maggior peso economico e politico, ne discende che una struttura incentrata su due tipi di intermediari, cui sono attribuiti distinti ambiti di operatività basati, per di più, su un elemento arbitrario come la durata, è chiaramente intenibile; la banca « universale », intesa come banca che opera sull'intero spettro delle scadenze, degli scopi e delle allocazioni del credito (e da non confondersi con la banca « mista », di cui si dirà in seguito), si impone anche in Italia.

Anziché ricorrere a specializzazioni *ex ante* sancite dalla legge o dalla normativa secondaria delle autorità di vigilanza, sembra opportuno far emergere dal mercato stesso, nell'ambito ovviamente degli statuti che gli enti creditizi si sa-

ranno dati, un'elezione per questo o quel tipo di attività, per questo o quel settore. Una specializzazione, perciò, risulterebbe *ex post* e sarebbe in grado di adattarsi ed evolversi nel tempo per effetto degli stimoli provenienti dal mondo produttivo e dalla concorrenza estera, oltreché per la capacità imprenditoriale del banchiere. Se proprio si ritenesse che una specializzazione *ex ante* è opportuna, essa va contenuta al massimo e la sua gestione va affidata alle cure delle autorità di vigilanza.

Il rapporto banca-industria costituisce una « coppia di forze » la cui dinamica è suscettibile di interpretare la realtà economica in periodi cronologici scanditi dalla prevalenza di un fattore sull'altro: in Italia v'è stato dominio dell'industria sulla banca dal 1870 al 1914 e della banca sull'industria dal 1914 al 1931. Successivamente, il principio della separatezza ha prevalso e si è affermato come reazione ai guasti provocati dai precedenti connubi.

Tale rapporto tende a mutare nel tempo soprattutto per effetto dello sviluppo relativo dei due settori e dell'atteggiamento conflittuale o cooperativo prevalente tra i medesimi, cosicché le ragioni della separatezza o dell'incrocio richiedono di essere periodicamente riesaminate.

La teoria economica nella versione schumpeteriana e gli accadimenti storici portano a conclusioni sostanzialmente univoche sulla pericolosità della confusione dei ruoli tra capitale industriale e capitale finanziario e dell'instaurazione di vincoli troppo stretti tra industria e banca.

Nel nostro ordinamento, il principio della separatezza è stato implicitamente sancito dai provvedimenti adottati negli anni Trenta, con il passaggio del capitale di grandi banche di credito ordinario sotto il controllo dell'Istituto per la ricostruzione industriale e con l'emanazione della legge bancaria; con essi si era inteso risolvere sotto il profilo sostanziale due ordini di rapporti che fanno capo all'impresa bancaria: la proprietà e il

controllo della banca da parte di soggetti non bancari e la partecipazione della banca al capitale di società non bancarie.

Per quanto concerne questo secondo aspetto, interpretando lo spirito della legge, la normazione secondaria emanata dal Comitato interministeriale si è preoccupata di dettagliare minuziosamente le ipotesi di partecipazioni detenibili dalle aziende di credito sia all'interno sia all'estero, con periodici aggiornamenti volti a tener conto delle mutevoli realtà e necessità. Si è seguito, in genere, il criterio di consentire che le banche partecipino, entro il limite del proprio patrimonio, esclusivamente al capitale di altri enti creditizi e di società che gestiscono servizi collaterali o funzionali all'attività bancaria.

Solo di recente e dopo che il Parlamento aveva dimostrato con i fatti di non voler intervenire, cosa che pure il Tesoro riteneva più conforme allo spirito della legge bancaria, il Comitato interministeriale si è indotto ad approvare una delibera che introduce, sia pure con molte cautele, la possibilità per le aziende di credito di partecipare a organismi del tipo *merchant banking*, venendo così incontro ad esigenze rappresentate dal mondo bancario in modo sempre più pressante.

Per la prima volta dopo l'approvazione della legge del 1936, le aziende di credito rimettono timidamente un piede nella zona grigia che corre tra finanza e industria; che ciò risponda all'evoluzione internazionale è fuor di dubbio, ma che per il sistema italiano si sia trattato di un passo al di là del Rubicone lo si deduce dai titoli con i quali la stampa estera ha salutato la decisione: « *Italians sweep aside 50-year curb on new merchant banks* » (*Financial Times* del 9 febbraio 1987); « *Italien ändert Bankengesetz* » (*Die Welt* del 10 febbraio 1987).

Se si tien conto della tendenza della banca a diventare una *holding company* a carattere finanziario, a far sì che il diaframma verso l'industria divenga anche in Italia più permeabile, ad accettare una

vigilanza sempre più su base consolidata, ne discende che le obiezioni alla banca « universale », almeno nell'accezione che qui ne è data, appaiono sempre più frutto di una tradizione svuotata di contenuti.

Per ciò che attiene invece alla proprietà e, in generale, alle partecipazioni di terzi nelle società esercenti il credito, dopo la soluzione radicale dell'ingresso dello Stato nel capitale delle grandi banche, il legislatore del 1936 non ritenne di dettare norme esplicite in materia. D'altro canto, a causa del blocco posto nel 1966 dal Comitato interministeriale alla costituzione di aziende di credito, che ha subito ben poche eccezioni, della presenza dominante della banca pubblica e della crisi prolungata delle imprese industriali, il problema non ha assunto per molto tempo rilevanza. Come è noto, il forte indebitamento delle imprese verso il sistema creditizio in taluni periodi aveva posto, se mai, il problema di allentare, per cause di forza maggiore, la disciplina del rapporto banca-industria.

La mutata situazione finanziaria delle imprese e il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva CEE n. 780 del 1977 in tema di accesso all'attività creditizia, che ha condotto alla rimozione della sospensiva per la costituzione di nuove banche, richiedono di guardare con rinnovata attenzione all'autonomia degli enti creditizi costituiti sotto forma societaria.

La legge n. 281 del 1985, introducendo il principio dell'individuabilità dell'azionista con partecipazioni superiori al due per cento del capitale delle banche organizzate sotto forma societaria, consente almeno un approccio ricognitivo a un problema che è tornato in evidenza dopo oltre settanta anni in un contesto in cui non solo le attività finanziarie si espandono nel bilancio delle società produttive, ma la logica di gruppo tende a rendere complementari l'agire nel campo della finanza con quello nel settore della produzione. Si spiegano così le spinte del mondo industriale verso l'acquisizione di partecipazioni in organismi finanziari e, in particolare, del capitale di banche.

Recentemente il ministro del tesoro ha avuto occasione di affermare che « sarebbe grave se non si riuscisse a formulare una serie di regole che portino ad una trasparente combinazione, e non a una commistione, tra banche e imprese ».

Tra le diverse soluzioni è stato ipotizzato, sulla scorta dell'esempio belga, che i promotori degli enti creditizi in forma di società di capitali, nonché gli amministratori di quelli già costituiti in tal modo, siano tenuti a sottoscrivere un impegno formale, denominato « protocollo di autonomia », volto ad assicurare che l'attività degli enti stessi si espliciti fuori di possibili condizionamenti da parte degli assetti proprietari. L'obbligo della sottoscrizione verrebbe stabilito con delibera del Comitato interministeriale, mentre alla Banca d'Italia sarebbe riservata la facoltà di determinare il contenuto del documento e di attivare, nel caso di mancato rispetto degli impegni presi, i provvedimenti di rigore previsti della legge bancaria. A questo intervento di pronto soccorso dovrebbe seguire un'iniziativa legislativa che, oltre a ribadire l'obbligo della sottoscrizione del « protocollo », ponga vincoli di frazionamento del capitale azionario delle banche.

A sommosso avviso di chi ha l'onore di parlarvi, un migliore approccio al problema potrebbe essere basato sui seguenti principi: riconoscimento pieno della licità di partecipazione di imprese o di gruppi non bancari nel capitale di enti creditizi, in una logica di diversificazione delle scelte di portafoglio; introduzione di deterrenti alla potenziale strumentalizzazione dell'ente creditizio a fini di sostegno finanziario della compagine proprietaria, sotto forma di penalizzazioni nell'attività operativa dell'ente creditizio correlate ai finanziamenti concessi al gruppo di controllo e di regole circa i trasferimenti all'interno del gruppo; obbligo di praticare la condizione del mercato nelle transazioni col gruppo; approntamento di norme che sanciscano l'incompatibilità del contemporaneo esercizio di funzioni direttive ai massimi livelli nell'ambito del gruppo di controllo e nell'ente creditizio

(ad esempio, amministratore delegato); inderogabilità delle limitazioni previste.

È soltanto facendo leva sul contrasto di interessi tra amministrazione della banca e gruppo di controllo che si può pensare di evitare un asservimento della prima al secondo, come qualche esperienza non troppo lontana ci ricorda. Inoltre, non è con rigidi limiti alle quote di partecipazione, facilmente superabili con patti di sindacato, che si risolve il problema, come il presidente della commissione del Ministero dell'industria per lo studio della concorrenza nel sistema economico italiano ha pubblicamente affermato. Ciò che va evitato è che ci sia sfruttamento della posizione dominante non solo a danno del mercato, ma anche di una sua componente; a tal fine, servono indicazioni sulle pratiche « predatorie », comprese quelle che possono avere attinenza con i prezzi di trasferimento (ad esempio, tassi d'interesse e commissioni) all'interno del gruppo.

In particolare, i finanziamenti accordati a questi ultimi soggetti dovrebbero superare un contrasto di interessi suscettibile di incisive ripercussioni sulla normale attività operativa della banca. Ciò potrebbe essere ottenuto attraverso un affinamento degli strumenti già esistenti circa i fidi concessi a soggetti collegati, stabilendo ad esempio: che l'ammontare dei fidi erogati per cassa al gruppo di controllo equivale ad un rimborso di capitale, con riflessi su tutti i *ratios* operativi basati sulla consistenza del patrimonio (limite di fido, operazioni superiori al breve termine, partecipazioni assumibili, eccetera). Indispensabili approfondimenti potrebbero eventualmente condurre ad operare una distinzione tra diversi tipi di finanziamento, con una progressiva penalizzazione correlata al grado di rischiosità delle operazioni (commerciali, finanziarie, garantite, eccetera); che i creditizi di firma concessi allo stesso gruppo di controllo, potrebbero incidere in misura ridotta sui medesimi *ratios*, con l'applicazione di uno o più demoltiplicatori.

Le linee di intervento di cui sopra sono recepibili nell'ordinamento con prov-

vedimento amministrativo, usando dei poteri di alta vigilanza che l'ordinamento demanda al Comitato interministeriale.

La problematica riguardante i rapporti tra le banche, intese sia come aziende di credito, sia come istituti di credito speciale, e i vari segmenti del mercato mobiliare e finanziario è non solo complessa, ma è anche in forte divenire; ad essa è possibile dedicare soltanto uno sguardo rapido e incompleto.

Nella visione cristallina e semplificata degli anni Trenta, il sistema creditizio era il fulcro dell'intermediazione, la cui alimentazione doveva avvenire attraverso il mercato dei depositi per quanto riguarda le aziende di credito e quello mobiliare con riferimento agli istituti speciali; le obbligazioni emesse da questi ultimi avrebbero costituito un insieme di rischi da ripartire principalmente tra il pubblico dei risparmiatori attraverso il collocamento. Se si prescinde dalle imprese di assicurazione, anch'esse oggetto di cure negli anni Trenta, nessun altro intermediario o mercato sembrava delinearsi a contrastare il ruolo del sistema creditizio. In verità, la borsa aveva un ruolo marginale nella concezione dell'epoca; ci si preoccupò soltanto nella legge di sottomettere ad autorizzazione le emissioni di azioni ed obbligazioni di società quotate o quotande ove si utilizzino per il collocamento la struttura bancaria.

Sia detto di sfuggita, la connessione tra mercato creditizio, e in particolare tra credito speciale e mercato mobiliare, avrebbe dovuto realizzarsi, oltre che con la costituzione dell'IMI, con la creazione, già ipotizzata nella seconda metà degli anni Trenta da Donato Menichella, di enti regionali esercenti il credito mobiliare per le esigenze delle medie e piccole imprese produttive, disegno che si realizzerà soltanto negli anni Cinquanta.

Le ragioni economiche che hanno condotto a modificare il ruolo e il *modus operandi* nel tempo dei due tipi di intermediari regolati dalla legge bancaria sono state a lungo esposte in precedenza. Qui interessa sottolineare la loro tendenza a trasformarsi in piccole o grandi capo-

gruppo finanziarie. Se si prescinde dall'articolazione territoriale, le direttrici di espansione seguite dalla seconda metà degli anni Sessanta hanno condotto le banche a sviluppare, anche per mantenere il ruolo di centralità nell'intermediazione finanziaria, un'articolata rete di intermediari nel settore parabancario, con la costituzione di società per la gestione del *leasing*, del *factoring*, di fondi comuni mobiliari, di servizi collaterali o funzionali all'attività bancaria, contribuendo, sia pure con ritardo rispetto all'estero, a modificare e arricchire la struttura finanziaria del paese.

Anche gli istituti di credito speciale sono stati interessati dal processo di trasformazione, per il venir meno delle ragioni e delle funzioni che sembravano ad essi assegnate nel quadro di uno sviluppo programmato dell'economia e al cospetto di un mercato in continua evoluzione, non più privo come in passato di operatori e di strumenti alternativi; oltre che verso forme di credito finanziario a breve-medio termine, essi si sono mossi in direzione di attività spiccatamente finanziarie, favoriti in ciò dall'inapplicabilità nei loro confronti degli articoli 32, 33 e 35 della legge bancaria.

Il varo nel 1983 di una legislazione sui fondi comuni di investimento, motivo ed effetto del rilancio del mercato mobiliare, e la via che si è recentemente aperta per una reintroduzione dell'attività di *merchant banking* anche per le aziende di credito, sono fattori che conducono a riflessioni nuove circa l'assetto del sistema creditizio italiano.

Il processo di innovazione finanziaria che ha investito negli ultimi anni i principali paesi industrializzati; il clima di diffusa *deregulation* che ha portato a cancellare molte linee di demarcazione; l'aumento della concorrenza tra gli operatori esistenti all'interno dei mercati; la formazione di nuovi intermediari; l'integrazione dei mercati finanziari su base spaziale (o globalizzazione); la cartolarizzazione (*securitization*) di un'ingente massa di debiti negoziabili direttamente sui mercati, con riduzione della tradizio-

nale attività di intermediazione bancaria: sono tutti fenomeni che in parte si sono manifestati anche da noi, in parte eserciteranno le loro influenze nel prossimo futuro. Di ulteriori dosi di concorrenza si ha bisogno nel nostro sistema, come pure di eliminare *tabù* o regole che portano a segmentare troppo la partecipazione delle assicurazioni nelle banche e viceversa, o l'attività delle une rispetto a quella delle altre.

Ciò che bisognerà evitare è di scivolare lungo il piano inclinato che porta alla banca « mista » senza accorgersene o, peggio, negando che ci si sta andando soltanto perché il coinvolgimento tra banca e industria avviene attraverso una società controllata. Ciò che interessa dal punto di vista economico e oggi anche da quello della vigilanza è il gruppo, alla cui disciplina è tempo che si ponga mano. La banca « mista » ha prosperato nella vicina Germania ed ha contribuito, forse, a consolidarne la potenza economica; tuttavia, essa è stata di ostacolo allo sviluppo di un mercato dei capitali in quel paese, come è da alcuni ammesso.

A giudizio di chi ha l'onore di parlarvi, una borsa e un mercato dei capitali efficienti sono addizionali « circuiti di controllo » in un paese industrializzato e finanziariamente evoluto. Il ruolo specifico della banca nel processo di allocazione delle risorse si esercita attraverso la sua valutazione critica delle esigenze creditizie dell'impresa. Come appare errato far sparire la banca nel magma del mercato finanziario, che spesso si preoccupa più del collocamento del titolo che dell'attività economica che vi è sottesa, allo stesso modo non sembra corretto, né opportuno concentrare nella banca ogni responsabilità di finanziamento dell'economia. Sia pure in un'accezione centrata sui debiti, questa condizione è stata vissuta dall'Italia negli anni Settanta: e non ne è rimasto un buon ricordo.

Signor presidente, onorevoli membri della Commissione, affronto adesso l'ultimo punto, quello relativo all'integrazione finanziaria ed al mercato creditizio comunitario ed internazionale.

Nel processo di integrazione comunitaria volto ad assicurare un'area senza frontiere nel movimento dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali, la Commissione della CEE ha formulato nel suo « libro bianco » indicazioni per un completamento entro il 1992 del mercato unico, secondo le decisioni del Consiglio europeo di Milano.

In particolare, per gli enti creditizi, intesi nei termini accolti dalla prima direttiva di coordinamento, le problematiche da risolvere riguardano essenzialmente l'attuazione del principio della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi: ciò richiede l'armonizzazione minimale delle norme che regolano l'esercizio dell'attività bancaria e dei sistemi di vigilanza, e successivamente il mutuo riconoscimento delle regolamentazioni e delle tecniche nazionali.

La necessità di realizzare un coordinamento di base delle norme si pone come condizione essenziale per l'accettazione del reciproco riconoscimento da parte dei singoli Stati membri e delle rispettive autorità di vigilanza, responsabili del perseguimento dell'obiettivo della stabilità in regime di parità concorrenziale tra gli operatori.

Infatti, l'applicazione *sic et simpliciter* del principio del mutuo riconoscimento, in una situazione caratterizzata da una grande eterogeneità normativa e da regimi di vigilanza diversamente vincolanti, potrebbe creare discriminazioni a danno di alcune componenti fortemente regolamentate, per correggere le quali potrebbe instaurarsi una sorta di corsa allo smantellamento dei vincoli, generando rischi di instabilità. Per evitare queste spinte eccessive e perniciose è necessario che il livello di armonizzazione sia atto ad assicurare la stabilità dei sistemi creditizi.

Ben si comprende come, al di là dell'adesione di principio da parte di tutti i paesi membri ai criteri sopra indicati e alla logica che è ad essi sottesa, vi sia ampio, forse troppo spazio per discettare sull'equivalenza delle strutture di vigilanza o su quale livello, tra i tanti, si possa ritenere, per ciascun aspetto esami-

nato, quello minimo che assicuri una finalità dalla dimensione fortemente soggettiva, come la stabilità. In questo campo, come in altri, per far avanzare la costruzione europea ci sarà bisogno di molta buona volontà e di grande spirito di compromesso.

L'obiettivo dell'armonizzazione comporta, infatti, il ravvicinamento delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari su cui si fondano i diversi ordinamenti nazionali o, almeno, una valutazione dell'equivalenza delle norme che, nella peculiarità dei singoli sistemi, mirano a raggiungere la medesima finalità con l'utilizzo di strumenti tipici della tradizione di ogni ordinamento. Così, ad esempio, il necessario equilibrio tra la struttura temporale delle attività e quella delle passività potrà essere attuato, in paesi come il nostro, attraverso la specializzazione degli intermediari secondo le scadenze, in altri, e sono la gran maggioranza, attraverso l'imposizione di vincoli appropriati all'operatività di banche abilitate ad operare su qualsiasi orizzonte temporale.

Mentre per la libertà di stabilimento l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento presuppone misure di armonizzazione ben individuabili, anche se talvolta difficili da concordare, maggiori problemi emergono nel campo della prestazione dei servizi finanziari, trattandosi di prodotti basati su rapporti che trovano fondamento nella specificità di ciascun ordinamento giuridico; si pensi soltanto alla differenza tra la *common law* e la *civil law*.

Secondo le autorità italiane, lo sforzo principale di armonizzazione per gli enti creditizi deve essere operato nella definizione delle attività soggette a vigilanza, nella determinazione delle condizioni per il loro esercizio, nella garanzia dell'autonomia delle istituzioni creditizie in un momento nel quale le attività economiche si vanno organizzando in complesse strutture di gruppo.

Sul piano dei controlli « prudenziali », il processo di armonizzazione implica che ai singoli enti creditizi e ai gruppi conso-

lidati da essi dipendenti siano applicati uniformi coefficienti di adeguatezza patrimoniale riferiti alla grandezze di bilancio, che fissino limiti sufficientemente ampi all'attività delle banche ed il cui rispetto concorra al perseguimento delle condizioni di stabilità degli intermediari.

In questa direzione si muove la decisione assunta dal Comitato interministeriale nella riunione del 23 dicembre 1986, con la quale si è stabilito che la Banca d'Italia fisserà, nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti dalla legge bancaria, coefficienti patrimoniali ai quali la aziende di credito dovranno commisurare il complesso dei propri fidi, in relazione, rispettivamente, alla rischiosità dell'attivo e alle proprie dimensioni operative.

Analogamente, una disciplina uniforme in materia di concentrazione dei rischi dovrà essere applicabile sia ai singoli enti creditizi sia ai gruppi consolidati da essi dipendenti; occorre, inoltre, armonizzare i requisiti minimi di liquidità per i singoli enti creditizi e per i gruppi, che dovranno riguardare tutta la struttura temporale dell'attivo e del passivo, indipendentemente dall'estensione delle attività tipiche svolte.

Sempre secondo le autorità italiane, nel contesto dell'armonizzazione minimale dovranno essere ricercate soluzioni concordate anche per quanto concerne la garanzia dei depositi nel caso di crisi aziendale, prevedendo, ad esempio, un grado di protezione minimo per i depositanti.

A questo riguardo è utile rammentare che nella richiamata riunione del 23 dicembre 1986, il Comitato interministeriale, nel prendere atto dell'iniziativa volta ad istituire un fondo interbancario di tutela dei depositi e della particolare rilevanza che esso assume ai fini della protezione del risparmio, ha consentito alle aziende di credito ad esso aderenti un modesto beneficio in termini di riserva obbligatoria.

Inoltre, in tema di crisi bancarie, ferma restando la posizione a favore di una procedura di liquidazione diversa dal fallimento che, guidata dalle autorità di

vigilanza, assicuri una maggiore tutela dei depositanti, occorre prevedere anche forme di intervento alternative agli schemi di garanzia diretta.

Signor presidente, onorevoli deputati, questo breve *excursus* sulla problematica del negoziato intra-comunitario dà la misura delle difficoltà cui si va incontro nelle trattative internazionali, bilaterali o multilaterali che siano. Anche ritenendo che la globalizzazione « perfetta » dei mercati finanziari sia un obiettivo troppo ambizioso, forse pericoloso, l'integrazione a livello comunitario sembra essere il minimo cui dobbiamo tendere; non sarebbe il caso di modellare la nostra futura legislazione bancaria da permetterne una più facile integrazione nel contesto europeo? È stato autorevolmente detto in questa sede: « There are ... advantages of not pioneering change: one of these is that it is possible to learn from the experience of others ». Ebbene, queste esperienze esistono.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Sarcinelli, per lo sforzo cui si è sottoposto e che ci ha permesso di apprezzare la chiarezza, la efficacia strutturale e la solidità della relazione e della memoria che ci ha consegnato.

È nostra abitudine chiedere ai nostri ospiti, passando alla fase delle domande, se preferiscano rispondere ai singoli quesiti, oppure cumulativamente, alla fine.

MARIO SARCINELLI, direttore generale del Tesoro. Il dialogo è la cosa migliore di questi incontri...

PRESIDENTE. Raccomando allora ai colleghi la stringatezza, in modo che tutti possano intervenire.

VINCENZO VISCO. Ad ogni audizione, mi convinco sempre più che sul problema del futuro dell'assetto finanziario del paese vi sarebbe bisogno di una riflessione maggiore dell'attuale. Mi riservo di studiare attentamente la relazione che il dottor Sarcinelli ci ha illustrato e che manifesta una visione coerente dei pro-

blemi, e rilevo che, forse, non sarebbe stato inutile qualche maggiore accenno alla questione del mercato mobiliare e delle assicurazioni. Ritengo, infatti, che l'assetto verso cui dobbiamo tendere debba tener conto di tutti e tre i segmenti tradizionali del mercato finanziario. Nella storia dei paesi occidentali, in particolare di quelli anglosassoni, vi è stata tradizionalmente una netta separazione di questi tre segmenti, con una serie di regolamentazioni di carattere legislativo e amministrativo (ciò si è registrato in modo molto pronunciato negli Stati Uniti). Questo modello, che in fondo noi tutti avevamo in mente, sembra entrare in crisi, comunque è posto in discussione. Nelle recenti audizioni che abbiamo svolto (e anche in questa) emerge la tendenza al superamento dell'assetto attuale.

Ritengo che si tratti probabilmente di un'evoluzione inevitabile, anche se non sono del tutto sicuro della direzione da prendere. Nell'esposizione del dottor Sarcinelli è emerso un problema molto importante, relativo alla banca « universale ». Mi pare che egli abbia voluto essenzialmente dire che, in un periodo di trasformazioni che porteranno ad equilibri ancora a noi sconosciuti, è bene essere flessibili e lasciare che i mercati regolino da sé il proprio equilibrio definitivo. Nello stesso tempo, il dottor Sarcinelli è molto netto sui problemi del controllo, dei rapporti all'interno del gruppo, delle incompatibilità di cariche all'interno del gruppo, dei prezzi di trasferimento. Rilevo, inoltre, come sia stato l'unico che abbia evidenziato questi punti cruciali alla cui regolamentazione i gruppi sono estremamente refrattari; basta considerare che la norma fiscale, introdotta in un primo tempo nel testo unico dal ministro Visentini, è stata poi cancellata a furor di popolo!

Tornando al problema della segmentazione, mi sembra che questa venga eliminata solo a livello formale e che la si mantenga a livello sostanziale attraverso una serie di controlli di diversi enti e regole di comportamento abbastanza pre-

cise che si intendono creare; ciò mi sembra abbastanza convincente. Ma le domando: come si conciliano le due cose? In fondo, creare tutta questa serie di argini, di separazioni operative può avere lo stesso significato della segmentazione dei mercati.

Occorre, inoltre, sottolineare che anche in una visione di banca « universale » (che poi non sarebbe più neanche banca, ma società finanziaria che svolge ogni genere di attività) si ripropone il problema di distinguere tra raccolta di risparmio a vista, a medio e a lungo termine, per evitare commistioni pericolose per la stabilità dei risparmiatori. Le chiedo se non sia inevitabile, anche perché questi strumenti di controllo, così precisi e puntuali, difficilmente potrebbero essere accolti nel clima che si sta creando (di qui il mio timore di fondo, che il sistema proprio della banca « universale » alla fine porti alla creazione di una banca « mista »).

Trovo molto interessante e suggestiva questa posizione; però continuo ad avere qualche dubbio, tanto più che queste istituzioni societarie finanziarie si candidano a gestire veramente tutto. Si va dalla intermediazione mobiliare alla gestione per conto terzi, ai fondi-pensione (che è una tipica attività assicurativa, o dovrebbe esserlo, a lungo e a lunghissimo termine, che ha bisogno di garanzie molto stringenti perché attinente alla tutela del tenore di vita degli anziani). Vorrei, da parte sua, qualche maggior approfondimento di tali questioni.

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Onorevole Visco, le assicuro che non sono mai così granitico nelle mie tesi da non avere dubbi, allo stato « filosofico ». Mi ha chiesto se la banca « universale » non porti di fatto alla « banca mista ». Credo di aver dato una definizione abbastanza precisa di banca « universale », intendendo con ciò una banca che esercita un'attività fondamentalmente creditizia, senza qualificazioni che derivino dalle scadenze, dagli scopi o dai settori. Ciò significa, per dare una risposta in termini pratici, che in Italia dovrebbe tendere a scomparire, almeno sotto il

profilo legale, la distinzione tra aziende di credito e istituti speciali di credito; ma ciò non implica che questi enti creditizi – come è più opportuno chiamarli seguendo la terminologia comunitaria – non possano entrare come proprietari in altre attività finanziarie o non finanziarie.

Se entrano in attività puramente finanziarie, dal mio punto di vista ciò significa che esse si trasformano di fatto in capogruppo finanziarie; se entrano anche in attività produttive, generano la banca « mista ». Ritengo necessario, a questo punto, sottolineare la necessità di compiere un passo in avanti che ci porti a non accontentarci del formalismo giuridico (chiedo venia all'onorevole Minerinni e a tutti i membri della Commissione che hanno una competenza giuridica). Bisogna evitare di classificare una banca « universale » o specializzata per il solo motivo che essa risulta giuridicamente separata da società controllate, le quali svolgono una serie di altre funzioni di carattere non finanziario: in tal caso si è in un regime di banca « mista », considerata come gruppo e non come singola entità giuridicamente definita.

Come risulta dalla mia relazione, è preferibile che la legislazione italiana si preoccupi della banca in quanto gruppo, stabilendo ciò che può fare nell'ambito finanziario (e, a mio avviso, può far fare tutto o quasi tutto). Bisogna stare attenti a non arroccarci in una distinzione, che risulta ormai superata dall'innovazione finanziaria, tra le aziende di credito e gli istituti di credito cosiddetto speciale. Non siamo più in condizione di capire se ci troviamo nel settore del credito a breve o a lungo termine, perché l'innovazione finanziaria trasforma i rischi e le scadenze.

VINCENZO VISCO. Dovremmo quindi prevedere un divieto per l'acquisizione di partecipazione alle imprese industriali?

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Ritengo che la banca « mista » sia ancora lontana dalla sensibilità dei nostri banchieri; non solo le esperienze degli anni Trenta rimangono tuttora di valido ammonimento, ma non siamo an-

cora in condizione di aprirci alla banca « mista ». Tutto ciò, però, non appartiene alle categorie del « sapere kantiano », ma a quelle della prassi: gli orientamenti possono mutare, molto dipende dal modo in cui si organizzerà il sistema bancario europeo. Ho sottolineato le ragioni per le quali l'unificazione europea in questo settore potrà essere conseguita con l'emergere di un modello bancario « prevalente », ma non è escluso che avvenga in base al modello del paese « dominante ». In tal caso avremo la banca « mista ».

Ho operato alcune distinzioni, mi auguro molto precise, tra la banca « universale », la banca vertice di un gruppo finanziario e la banca « mista »; spero che ciò possa risultare chiaramente da una lettura puntuale della mia relazione.

Passo ora alla questione se l'eliminazione di determinate segmentazioni esistenti tra istituti di credito a breve e medio termine non finisca col creare nuove divisioni. La mia risposta è negativa, anche se la disciplina dei gruppi potrà comportare alcune limitazioni. È necessario pervenire ad una disciplina del gruppo; ritengo che non esista la libertà in assoluto, anche se è giusto rimuovere gli ostacoli che vengono percepiti come fortemente contrari allo spirito di libertà. Attualmente abbiamo già alcuni istituti di credito che sono diventati delle capogruppo finanziarie: bisogna decidere se possono diventare banche « miste » ed assumere la guida anche di società interessate al mondo della produzione.

Il Parlamento e le autorità competenti devono avere ben chiara questa situazione; non sono pregiudizialmente contrario alle banche « miste », purché si tengano presenti i rischi cui si va incontro.

ANTONIO BELLOCCHIO. Ho intenzione di rivolgere al dottor Sarcinelli alcune domande precise. Ritengo però necessario farle precedere da una breve spiegazione.

Sfortunatamente, le nostre occasioni di incontro con il direttore generale del Tesoro sono rare; questa di oggi è l'unica della legislatura in corso. La nostra Commissione, purtroppo, è costretta ad occu-

parsi, per la maggior parte della sua attività, solo di finanze. Desidero quindi approfittare dell'occasione che ci viene fornita, considerata la vasta esperienza del dottor Sarcinelli prima alla Banca d'Italia ed ora alla dirigenza del Ministero del tesoro.

La prima domanda che volevo rivolgerle è questa: ritiene necessaria, a 50 anni di distanza, la riforma della legge bancaria e considera opportuno affrontarla contestualmente alla riforma delle attività della finanza extra-bancaria? Per quanto riguarda queste ultime, lei ha parlato di controllo sul mercato: ciò significa che esclude il controllo sui soggetti?

Qual è la sua valutazione a proposito delle tesi della CONSOB sul vasto tema del contraente debole sul mercato delle attività extra-bancarie?

Cosa pensa dei provvedimenti CICR sul *merchant banking*? È favorevole ad una disciplina per legge o atto amministrativo?

Nel caso di una modifica della legge bancaria, quali rapporti ipotizzerebbe tra il Tesoro e la Banca d'Italia?

Come giudica la proposta ABI sul rapporto tra industria e banche e la proposta della sinistra indipendente e del partito comunista sui gruppi? Come valuta la proposta relativa alla pubblicità delle delibere CICR? Cosa pensa della situazione dello IOR che svolge il ruolo di banca estera per quanto riguarda la raccolta di valuta, e di banca italiana per la raccolta di lire? Ritiene ancora attuale l'articolo 10 della legge bancaria?

PRESIDENTE. Mi auguro che il dottor Sarcinelli possa rispondere a una tale serie di quesiti con dovizia di argomenti, ma anche compatibilmente con le esigenze di altri colleghi di porgli, a loro volta, domande...

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Rispondo volentieri alle domande dell'onorevole Bellocchio, benché alcune di esse esulino dalla competenza specifica di direttore generale del Tesoro.

Non mi sottraggo anche per un dovere di cortesia; faccio soltanto notare che mi accingo a rispondere perché il presidente me ne ha dato esplicita facoltà.

La prima domanda – certamente pertinente – è se e come la riforma delle legge bancaria sia da perseguire. Qui bisogna intendersi. La legge bancaria fu certamente, a suo tempo, una sorta di legge generale per l'ordinamento finanziario. Quindi, se si volesse mantenere lo stesso approccio, noi dovremmo non soltanto procedere ad un qualche aggiornamento di quella legge, ma anche a tener conto, in essa, dei tumultuosi sviluppi successivi del mercato mobiliare, del mercato finanziario, della finanza non bancaria, e via dicendo. Se sia più opportuno farlo con un solo o con più atti normativi, non spetta a me dirlo: è un problema di tecnica legislativa. Non ho mai grande fiducia nei testi unici, ma certamente, quando si fanno, essi riescono a far vivere un po' meglio i poveri interpreti – come sono io – che devono compulsare troppe leggi, per conoscere a sufficienza la materia.

Alla domanda se si debba perseguire un disegno di riforma, rispondo che c'è senz'altro la necessità di un adattamento; l'aver io revocato in dubbio la specializzazione, nel senso temporale o delle scadenze, nel senso allocativo e in quello funzionale, che sono criteri impliciti nella legge bancaria, significa fondamentalmente che non ritengo che quella struttura sia ancora valida: il fatto, poi, che essa sia adattabile ci ha permesso di vivere fino ad oggi con un sistema bancario che, certamente, non è meno stabile di altri e che, forse, potrebbe essere un po' più efficiente.

A proposito del controllo sul mercato o sui soggetti, credo di essere stato abbastanza chiaro, non oggi, avendo sull'argomento fatto solo un breve cenno, ma nella memoria che ho rassegnato al Senato: non ho altro di sostanziale da aggiungere, onorevole Bellocchio. Se me lo consente, vorrei esprimermi con un'immagine cui negli ultimi tempi faccio spesso ricorso: il mercato non è un orto in cui il contadino ha deciso di piantare una fila

di carciofi, una di fagiolini, una di pomodori, e via enumerando... le verdure; io intendo il mercato come qualche cosa che si modifica continuamente, anche se, evidentemente, non posso essere a favore di un mercato che si presenti come una giungla. Ma tra una giungla ed un orto di periferia, credo che vi siano di mezzo delle grandi foreste, che dovrebbero essere lasciate libere di crescere.

Sulla questione relativa alla tutela del contraente debole, devo registrare ancora una volta il mio completo dissenso da quanto si viene affermando da parte della CONSOB: non sono assolutamente convinto che spetti ad un organo di tutela del mercato, e della trasparenza del mercato, arrogarsi delle competenze in materia di tutela della parte definita più debole, a proprio assoluto ed insindacato giudizio. D'altra parte, fino ad oggi la tutela è stata sempre fatta nei confronti degli intermediari, per assicurarne la stabilità. Ho ripetuto, nella memoria da me letta, che la cosiddetta vigilanza o supervisione « prudenziale » (una traduzione del termine inglese *prudential*) si addice agli intermediari, ed è verticale, mentre sul mercato vedo soltanto una vigilanza cosiddetta di *fair play*, cioè che assicuri la regolarità del gioco, la quale è di tipo orizzontale. Queste sono le mie convinzioni; possono anche non essere gradite a tutti, ma esse sono le mie, e le difendo in ogni sede.

Mi è stato chiesto cosa io pensi del *merchant banking* e delle decisioni del CICR. In proposito, credevo di essere stato sufficientemente chiaro; continuo a ritenere che la legge bancaria del 1936, attraverso questa delibera, ha chiuso completamente il suo ciclo, cioè si è esattamente permesso alle banche ordinarie – intese come gruppo – di rientrare, sia pure attraverso partecipazioni di minoranza, nell'industria. Questa è la verità. Al Parlamento il Tesoro ha detto in maniera inequivoca che un passo del genere era, forse, più opportuno farlo per legge; il Parlamento ha deciso, nella sua sovranità, di lasciarne la responsabilità all'amministrazione. Poiché le pressioni vanno nel senso di modificare la struttura del

sistema bancario al fine di renderla sempre più simile a quella prevalente negli altri paesi della Comunità europea, è stato giocoforza accettarle. Non spetta a me dare giudizi sul Parlamento della Repubblica italiana: Dio me ne guardi! Quello che posso dire è che, a mio sommo e sempre rivedibile avviso, sarebbe stato più opportuno procedere per legge. Ma si è atteso due anni, e il disegno di legge non ha fatto un passo avanti. La realtà economica, purtroppo, non aspetta i tempi legislativi.

Mi è stato anche chiesto quali siano i rapporti tra Banca d'Italia e Tesoro: credo che questa sia – se me lo consente, onorevole Bellocchio – una domanda da un milione di dollari... Infatti, non è disciplinabile in astratto il rapporto tra la Banca centrale e la Tesoreria. Esistono situazioni che vengono fortemente elogiato, come quella della *Deutsche Bundesbank*, che si dice essere garantita dalla Costituzione tedesca. Ebbene, questo non è poi vero, sotto il profilo strettamente giuridico, perché nella Costituzione c'è solo un mero rinvio alla legislazione ordinaria. In realtà, quest'ultima dice, in maniera inequivocabile, che la Banca centrale è indipendente: però, il ministro delle finanze della Repubblica federale di Germania ha il diritto di sedere nel consiglio di amministrazione della *Bundesbank*, ogni quindici giorni, quando quest'organo si riunisce per decidere sulla politica monetaria, compresa la misura del tasso di sconto, anche se non può votare. Posso far notare che, in Italia, in base alla tradizione, il Ministro del tesoro non partecipa mai nemmeno all'assemblea annuale della Banca d'Italia e manda in sua rappresentanza chi vi parla.

Vi sono altri ordinamenti in cui la situazione è più o meno simile alla nostra, in cui, in diritto, non esiste una tutela della Banca centrale, ma nel fatto quest'ultima è altamente rispettata. Credo che, come tutti i rapporti che attengono a materia costituzionale, o quasi-costituzionale, la prassi sia più importante della lettera di ciò che è scritto.

Per quanto concerne la pubblicità delle delibere del CICR, faccio presente che esse vengono pubblicate dalla stampa, vengono riproposte, sia pure con ritardo...

ANTONIO BELLOCCHIO. Bisogna vedere con quale ritardo!

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Non dalla stampa, perché normalmente riferisce gli avvenimenti del giorno prima e i giornali li si legge la mattina...

ANTONIO BELLOCCHIO. Io mi riferivo alla *Gazzetta Ufficiale*...

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Nella *Gazzetta Ufficiale* non credo che vengano ancora pubblicate, ma appaiono sul *Bollettino della Vigilanza*. Quest'ultimo andrebbe – a mio giudizio – riformato *ab imis*, considerando che serve soltanto per le documentazioni di biblioteca.

Per quanto riguarda lo IOR, credo che siano da anni note le posizioni che il Tesoro e la Banca centrale hanno preso al riguardo, e mi vorrà consentire di non entrare in ulteriori dettagli.

Con riferimento all'articolo 10 delle legge bancaria, credo di non avere competenza, anche se ritengo di avere alcuni ricordi.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Sarcinelli; abbiamo anche noi dei ricordi in merito...

GUSTAVO MINERVINI. Ho molto apprezzato le relazione svolta dal dottor Sarcinelli davanti alla Commissione finanze e tesoro del Senato; e sono sicuro che apprezzerò parimenti quella che egli ha illustrato rapidamente, poc'anzi, in questa sede, quando la rileggerò approfonditamente: penso che aderirò ad essa come aderisco completamente all'altra. Forse ciò arrecherà dispiacere al dottor Sarcinelli, il quale avrà così l'assenso di un giurista...

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Sono laureato in giurisprudenza...

GUSTAVO MINERVINI. Lo so, ma il formalismo dei giuristi notoriamente la spaventa, me lo ha detto in altre occasioni. Potrei rassicurarla informandola che i miei colleghi mi criticano in quanto mi reputano « degiuridicizzato »: questo, forse, potrebbe esserle di conforto nel ricevere la mia adesione al documento che ha in precedenza illustrato. Ribadisco di averlo molto apprezzato e di condividerlo quasi integralmente; posso invece esprimere fin d'ora un giudizio più approfondito sulla relazione da lei illustrata alla Commissione finanze e tesoro del Senato, in quanto ho avuto modo di prenderne visione con sufficiente tranquillità.

Rifacendomi a quest'ultima ed a quanto detto oggi dal dottor Sarcinelli, in linea di massima debbo dire che sarei favorevole al principio per cui a diversità di funzioni debbano corrispondere differenti organi di controllo; non so se questa sia una regola di politica economica o finanziaria, di certo è una regola di razionalità: e poiché la ragione è pervasiva della politica economica e finanziaria, come di altre materie, io condivido tale norma.

Ciò premesso, non sarei tuttavia completamente d'accordo sul fatto che tale principio debba trovare eccezioni per certi livelli di trasparenza nel settore bancario. Lei ha affermato, dinanzi alla Commissione finanze e tesoro del Senato, che i controlli relativi a questi ultimi dovrebbero essere affidati alla Banca d'Italia (mi riferisco a quanto pubblicato a pagina 11 di quella relazione). A questo punto si comprende il motivo — anche se io, in linea di massima, non lo condivido e sono più vicino all'opinione espressa dal dottor Sarcinelli — per il quale la CONSOB intende esercitare un'azione di vigilanza sugli intermediari finanziari. Se ci si colloca nella logica del controllo per materie anziché per funzioni, si arriva al fatto che la CONSOB

vuole porre in essere un'attività di controllo sui soggetti. Su questo aspetto, che forse non ho ben compreso, vorrei un chiarimento.

Nella stessa relazione (a pagina 10), si accenna con poche righe alle riforme che occorrerebbe apportare al settore della borsa e si indicano fugacemente nuovi soggetti intermediari: al riguardo, vorrei sapere se questi debbano essere neutrali o no.

Per quanto concerne specificamente la relazione svolta in questa sede, più direttamente attinente al settore bancario, concordo con quanto detto dal dottor Sarcinelli in ordine alla disciplina di gruppo: più che alle tesi sulle penalizzazioni, io sarei favorevole a quelle che affermassero l'autonomia delle società controllate e, quindi, espellessero il conflitto di interessi o, comunque, lo governassero: questa sarebbe, a mio avviso, la soluzione preferibile. Ricordo che un maestro della storia dei gruppi, Würdinger, in una sua memoria presentata alla Commissione della Comunità economica europea circa dieci anni fa, segnalò alcune linee da seguire in materia, mentre alcuni « avanprogetti » della direttiva sui gruppi, sempre elaborata in sede CEE, contenevano norme rigorose volte a tutelare l'autonomia delle società controllate (debbo dire che ho ritrovato talune di queste linee nelle proposte del dottor Sarcinelli). Successivamente, della direttiva comunitaria furono elaborate proposte di testi sempre più « annacquati »: infine, la direttiva in questione non venne emanata e, in ogni caso, alla luce delle formulazioni più recenti, risulterebbe di modesta utilità. Dall'esame dei testi originari, invece, che erano più rigorosi, certamente si rilevano elementi molto interessanti.

Se ho ben compreso, il dottor Sarcinelli prende in considerazione la disciplina dei gruppi soprattutto per quanto riguarda il profilo dell'acquisto delle partecipazioni bancarie da parte di imprese non bancarie. Al contrario, in ordine all'ipotesi speculare — acquisto, cioè, da parte delle banche, di partecipazioni in imprese non finanziarie, in imprese produttive —

mi sembra che il dottor Sarcinelli non si « accontenti » di una disciplina di gruppo ma sia piuttosto favorevole al divieto; d'altronde, la nota proposizione sul *merchant banking* segnalava la grave responsabilità del « passaggio del Rubicone ». Se non erro, vi è stata un'epoca, fino agli anni Sessanta, in cui si è ritenuto che la banca detenesse l'esclusività dell'oggetto bancario; ora, attraverso il settore parabancario ed il fenomeno delle società controllate, si tende a superare largamente questo confine. Credo di aver capito che il dottor Sarcinelli sia favorevole ad una diversificazione fino al limite delle attività finanziarie e contrario a che siano concesse autorizzazioni: se volessimo usare una terminologia di tipo legislativo, anziché amministrativo, il dottor Sarcinelli è favorevole al divieto della partecipazione bancaria ad attività diverse da quella finanziaria. Pertanto, non mi pare si tratti di un problema di disciplina di gruppo, bensì di un divieto.

Il dottor Sarcinelli ha svolto un intervento molto interessante, che io ripeto condivido quasi totalmente. Vorrei ora sapere se abbia espresso quelle opinioni a titolo personale o nella veste di direttore generale del Tesoro; nel caso in cui sia reale la prima ipotesi, perché non risponde alla domanda relativa allo IOR (risposta che potrebbe essere imbarazzante esprimere, per il dottor Sarcinelli, nella qualità di direttore generale del Tesoro)?

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Debbo ricordare che sono stato convocato ai sensi della normativa dettata dal regolamento della Camera, la quale prevede — per questi casi — l'autorizzazione ministeriale. Quindi, parlo in questa sede come direttore generale del Tesoro; per quanto mi riguarda, non v'è alcuna differenza fra le opinioni che esprimo in quanto direttore generale del Tesoro e quelle che manifesto a titolo personale: molto diverso è, invece, il mio atteggiamento personale e quello ufficiale a proposito delle questioni su cui non mi esprimo.

PRESIDENTE. Questa affermazione mi pare molto chiara...

GUSTAVO MINERVINI. Ricordo un'altra risposta del dottor Sarcinelli, che ho avuto modo di ammirare in un momento particolarmente delicato dei lavori della Commissione d'inchiesta sul « caso Sindona »...

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Ringrazio l'onorevole Minervini, il quale mi onora della sua amicizia, per le parole di accordo con quasi tutte le mie tesi; ugualmente lo ringrazio per il disaccordo che ha dimostrato su altri punti, allontanando così eventuali sospetti di collusione, che posso garantire non vi è stata.

L'onorevole Minervini mi interroga sul perché ho sostenuto, in una precedente memoria sottoposta all'attenzione della Commissione finanze e tesoro del Senato, che i controlli di trasparenza sul sistema bancario andrebbero affidati alla Banca d'Italia. Il motivo è abbastanza semplice. Nelle prime righe della odierna relazione (che non è, tuttavia, così ampia da trattare analiticamente tutte le mie tesi) ho tenuto a distinguere le problematiche di vigilanza in ambiti di regolamentazione, di supervisione e di controllo.

Nel caso specifico, cui l'onorevole Minervini fa riferimento, non metto minimamente in dubbio che la competenza sulla trasparenza delle operazioni bancarie, quindi sulla regolamentazione, spetti idealmente alla CONSOB. Ho invece qualche perplessità per quanto riguarda l'opportunità di designare un grande numero di persone a compiti di controllo. Ritengo che, mentre la regolamentazione e la supervisione dovrebbero rimanere responsabilità della CONSOB, il controllo regolare (se vogliamo, di tipo ispettivo) dovrebbe essere affidato all'organo che più frequentemente svolge questo compito di vigilanza. Altrimenti, il sistema bancario si trasformerebbe in una sorta di « colabrodo », con accesso possibile a chiunque o quasi. Oggi esiste la polizia tributaria, quella per le indagini anti-crimine,

anti-droga, anti-terrorismo, eccetera; bisogna cercare di evitare, nei limiti del possibile, il proliferare di troppe autorità con poteri di accesso, perché questo creerebbe soltanto confusione. Concludendo, ritengo di essere coerente nei principi e al tempo stesso attento ai problemi di efficienza, rigettando l'ipotesi di sterminate « armate » di ispettori che controllano sostanzialmente nulla o poco.

L'argomento del controllo per materie, piuttosto che per funzioni, non poteva essere illustrato meglio di quanto abbia fatto l'onorevole Minervini. Personalmente preferisco un controllo per funzioni da parte di un organo il quale, essendo orientato al mercato, sia comunque deputato esclusivamente a questo compito. La conclusione logica è che, volendo o dovendo regolamentare, secondo un profilo che è stato definito « prudenziale », alcuni intermediari di tipo non bancario, lo si faccia pure (anche se questa determinazione rischia spesso di spingere fuori dal « seminato »), ma almeno si affidi tale competenza all'organo cui spetta l'esecuzione di controlli di questo genere. Del resto, questa è la scelta che il Parlamento ha operato, consciamente o inconsciamente, quando ha affidato i controlli sui fondi comuni di investimento alla Banca centrale in quanto titolare del potere di vigilanza, piuttosto che alla CONSOB.

L'onorevole Minervini ha posto un'altra questione, già molto dibattuta: se in borsa vi debbano essere intermediari solo neutrali o anche non neutrali. Secondo me, è opportuno chiederci innanzitutto per quale ragione debba esistere un prezzo ufficiale di borsa, dal momento che non mi risulta esista un prezzo ufficiale dei cavoli! Certamente, vi sono i prezzi registrati ai mercati generali, ma non vedo il motivo per il quale si continua a ritenerne assolutamente essenziale un prezzo ufficiale di borsa. Le borse dovrebbero potere essere più di una, come è regola in altri paesi; bisognerebbe sottrarre sacralità ad un prezzo che, talvolta, è puramente frutto della capacità di alcuni intermediari nell'esprimere una valutazione; si dovrebbe invece tendere

sempre più a mercati in cui i prezzi si esprimono per transazioni effettuate o effettuabili, non per esplicitazione di determinazioni individuali non operative.

Per quanto riguarda la neutralità degli intermediari, ritengo che l'attuale tendenza nel mondo sia per la non neutralità: fenomeni quali il *big bang* londinese e la *deregulation* avvenuta nei mercati americani provano che ci si indirizza verso una pluralità di intermediari. Tutto ciò pone problemi, soprattutto sotto il profilo dell'*insider trading*; tuttavia, essi non si risolvono attraverso la tipizzazione di figure neutrali *en principe*: oltre ad una deontologia professionale, sono necessarie alcune robuste forme organizzative.

Dal momento che si è parlato del problema dei gruppi e delle loro sinergie, sottolineo che creare una società di « brokeraggio » (come volgarmente si dice con una pessima terminologia di origine anglosassone) all'interno di un gruppo finanziario può permettere di realizzare, nel rispetto della forma giuridica, tutto quello che nella realtà economica sostanziale si vuole.

Sotto questo profilo, in Italia si dovrebbe precedere con qualche cautela, poiché non si dispone di sufficiente esperienza; ciò che è accaduto alla borsa londinese o a Wall Street non depone a favore di una liberalizzazione perentoria. Non credo, tuttavia, nel modo più assoluto, che si possa mantenere un mercato di borsa ancorato alla neutralità dei soggetti che vi operano. In conclusione, lo ribadisco, sono sempre più convinto che l'ufficialità dei prezzi di borsa sia qualcosa che ha fatto il suo tempo.

Per quanto riguarda le modalità con le quali si vorrebbe contemperare i conflitti o superarli, ritengo che il contrasto di interessi affondi la propria *ratio* nell'esistenza stessa della vita economica e che la mediazione di essi ne permetta lo sviluppo. Perciò, per non contrastare la tendenza fondamentale, sarebbe opportuno utilizzare meccanismi di attrito o « canalizzazioni » prefigurate al fine di coinvolgere i contrasti di interesse in direzioni ben precise.

Non credo di poter fornire una risposta più precisa. Ritengo che l'onorevole Minervini abbia compreso la ragione per la quale, se si vuole che una banca non sia asservita al proprio gruppo, bisogna controllarla creando dei « diaframmi ». Se così non fosse, tutte le banche diverrebbero pubbliche; per sottrarsi a un tipo di controllo, finirebbero coll'essere preda di un altro!

Come ho già accennato in precedenza in risposta all'onorevole Visco, proprio perché non sono pregiudizialmente contrario alle banche « miste », non credo che si possa riuscire a tenere il problema « fuori dalla porta ».

La banca « mista » è già una realtà nel più potente paese dell'Europa comunitaria. Delle due l'una: o si ritiene che, nel momento in cui si giungerà alla completa integrazione, si sarà in grado di far cambiare opinione ai tedeschi – ho molto rispetto per il Parlamento della Repubblica italiana, ma debbo dire che tale strada appare impervia –, oppure è necessario perseguire uno schema legislativo che consenta di convivere con questa realtà, soprattutto se non la si vuole accettare completamente.

Quindi, non si deve essere pregiudizialmente contrari alla banca « mista », ma non bisogna neppure far finta di niente continuando ad elogiare il sistema italiano quando, di fatto, è in declino o è nelle carte il suo abbandono.

ARMANDO SARTI. Dottor Sarcinelli, la ringrazio per aver fornito alla Commissione una rappresentazione che anch'io considero di grande efficacia strutturale e assai propositiva. Mi ha fatto piacere che ella abbia collocato le problematiche all'interno della dinamica del mercato.

Vorrei anzitutto conoscere una sua valutazione in ordine alla liberalizzazione prevista per il 1992. Chi si difenderà meglio? I grandi o i piccoli enti creditizi? Io ritengo che in questo settore vi sarà un sovvertimento, comunque condizioni completamente nuove.

Come valuta il fenomeno delle emissioni di quote di partecipazioni da parte delle Casse di risparmio? Si tratta di un processo di capitalizzazione così indispensabile? Oppure a questa scelta – sia pure legittima – ha concorso l'atteggiamento del *management*, alla ricerca di un maggiore spazio politico?

Che cosa pensa poi delle nomine avvenute nelle Casse di risparmio?

È vero che i gruppi dominano il mercato? A mio avviso, l'economia del settore è guidata dalla comunicazione e dalla pubblicità; ne è un esempio il recente collocamento delle azioni FIAT. Secondo lei, quest'area, non dico di dominio, ma di intervento dei grandi gruppi, può essere arginata? In fondo, già esiste un certo grado di libertà; non è necessaria la banca « mista » per agire sul mercato. Ritengo che la rivoluzione più importante del mercato finanziario dal dopoguerra sia stata proprio quella della promozione della borsa.

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. Ringrazio l'onorevole Sarti per avermi dato atto di aver collocato il fenomeno creditizio degli anni a venire in un'ottica di mercato.

A questo riguardo, ella mi chiede di fare una previsione su chi sopravviverà non nel 2001, ma soltanto nel 1992!

Ritengo che la dimensione di mercato europeo, almeno sotto il profilo bancario, non sia stata ancora raggiunta dal sistema italiano che, anzi, deve ancora uscire dal « bozzolo ».

Per esempio, si dice che l'industria dell'automobile andrà incontro ad una serie di fusioni e di accordi tali per cui in Europa sarà difficile che sopravvivano più di due produttori. Poiché non sono un esperto del mercato delle automobili, non sono in grado di dire se essi saranno due o tre. Le fusioni avverranno perché il mercato non crescerà a tassi elevati.

Se si rimane fermi ad un sistema bancario qual'è quello attuale, una debole crescita del giro d'affari tenderà a provocare una riduzione del numero degli enti

di credito. Se ciò avverrà a livello nazionale o multinazionale, per me è difficile dire, ma non credo che la struttura bancaria *stricto sensu* possa mantenere le attuali strutture organizzative.

Se poi la differenziazione o la diversificazione del settore della finanza porterà alla creazione di *holding companies*, con le banche quali capigruppo finanziarie, la tendenza alla fusione forse potrà essere meno pressante, ma soltanto perché opereranno gruppi formati da banche e da società finanziarie molto più forti e diversificate, capaci di resistere alla concorrenza che si verrà a determinare.

In parole povere, un sistema fortemente specializzato è un sistema che, forse, in qualche momento può essere più efficiente e più competitivo, ma è certamente più fragile e più debole nel medio periodo, destinato non dico a soccombere, ma a trasformarsi.

Perciò, la mia visione al livello delle grandi banche è abbastanza netta, mentre a quello delle piccole banche è molto più incerta. Ciò dipende, a mio sommesso avviso, dalla crescita delle piccole imprese, che, per quanto si possa dire o promettere - o non promettere - inevitabilmente continueranno a fare affidamento soprattutto sul credito bancario; probabilmente, in quel settore ci sarà una minore spinta alla concentrazione.

Questi sono soltanto degli scenari che non hanno nessuna pretesa di scientificità, né bisogna assegnare ad essi grandi probabilità. Cerco soltanto, sulla base di alcune ipotesi e di analogie con i settori produttivi (per i quali si dispone invece di scenari molto più fondati), di trarre alcuni elementi che mi hanno permesso di dare una risposta, come dicono gli amici inglesi, molto *tentative* alla sua domanda.

Per quanto riguarda l'interrogativo sulle quote di risparmio, sulle quote di partecipazione e sui titoli similari emessi dalle Casse di risparmio, credo che sia noto agli onorevoli membri di questa Commissione che tale fenomenologia sorse solo per cercare di capitalizzare ulteriormente questi enti. Essa, di fatto, ri-

sponde anche all'esigenza di una parziale privatizzazione, molto *sui generis*. Ho avuto occasione di scrivere (quindi la mia affermazione è di pubblico dominio), che personalmente ritengo molto più coerente la posizione che in materia di privatizzazione si segue in Francia, dove si è convinti che si debba alienare tutto quello che lo Stato ritiene di non dover controllare, piuttosto che questo « sistema all'italiana » in cui si mantiene sempre « un piede dentro e l'altro pure ».

Relativamente all'altra domanda che mi è stata posta, concernente il problema delle nomine, non credo che, né come Mario Sarcinelli, né come direttore generale del Tesoro, io possa esprimere un giudizio a questo riguardo, essendo il problema squisitamente politico: sia come privato cittadino sia, ancor più, come direttore generale del Tesoro, mi tengo al di fuori della politica.

È certo però che la banca pubblica finirà per soffrire fortemente del fatto che non si riesce a trovare un meccanismo per nominare a tempo debito i suoi vertici. Delle due l'una: o la banca pubblica riuscirà a trovare questo meccanismo - o qualcuno riuscirà a trovarlo per essa -, oppure diventerà di fatto irresistibile la tendenza a privatizzare.

Personalmente non sono contrario ad essa, ma tutti coloro che non sono, in linea di principio, favorevoli alla riduzione dell'area dell'economia controllata dallo Stato dovrebbero attentamente riflettere sul fatto che i comportamenti che adottano, talvolta, sono esattamente contrari, nel medio periodo, agli interessi che intendono tutelare.

Sull'ultimo punto (comunicazione, pubblicità, gruppi) non credo di aver compreso appieno la domanda.

È certo che i gruppi utilizzano oggi la tecnica delle comunicazioni di massa, che si avvalgono della televisione, degli *spot* pubblicitari. Credo, infatti, che una delle industrie in maggior espansione sia proprio quella che offre servizi per organizzare la comunicazione o per attuare strategie di *promotion*.

Di questo aspetto credo che dovremo occuparci anche nell'ambito finanziario, perché uno dei punti di estrema rilevanza è quello della trasparenza; ma una pubblicità che diventi ossessiva, che venga troppo ripetuta, può in qualche modo contribuire, per eccesso di trasparenza, a deviare.

Ho una mia espressione favorita a questo proposito: noi viviamo nel mondo dell'informazione, ma la polluzione ambientale da informazione non è meno grave di quella da agenti chimici.

Purtroppo, non c'è rimedio. Si può solo cercare di distinguere personalmente l'informazione valida da quella che invece è soltanto una contaminazione dell'informazione.

Non vorrei comunque essere frainteso a questo riguardo: non sto assolutamente raccomandando censure!

PRESIDENTE. Dottor Sarcinelli, a questo punto vorrei rivolgerle io stesso qualche domanda.

Una prima questione mi sta particolarmente a cuore, poiché mi sembra che dalla sua memoria, e dagli interventi svolti dai colleghi, emerga una constatazione particolarmente inquietante per i membri del Parlamento italiano.

Ritengo si possa trarre, da quanto detto finora, questa conclusione: noi abbiamo intrapreso una strada che ci ha portato a scegliere già, implicitamente, uno dei modelli possibili, ed è quello che si sta realizzando sotto i nostri occhi, non fosse altro perché abbiamo avviato un processo di integrazione. Tale processo è pressoché irreversibile; pertanto, l'arco delle nostre scelte è molto più limitato di quanto possa sembrare. Ciò può essere piuttosto frustrante per noi, ma in ogni caso è bene assumere un atteggiamento realistico.

Se determinate tendenze di globalizzazione e di despecializzazione comportano l'emergere di un particolare modello — che è poi quello del paese « dominante » — dobbiamo chiederci se l'affermarsi di questo modello, indipendentemente dalle nostre preferenze, non importi, per con-

verso, l'affermarsi anche di un determinato modello di vigilanza, analogo a quello del paese « dominante »; oppure, se imponga un modello di vigilanza che dovrebbe essere sovranazionale rispetto a quelli dei singoli paesi.

Intendo dire che il processo di internazionalizzazione porta con sé determinate conseguenze; se noi le accettiamo, dobbiamo anche chiederci quali siano i modelli di vigilanza e se questi impongano in qualche modo la necessità di conformarsi ad un modello esistente.

MARIO SARCINELLI, direttore generale del Tesoro. Le assicuro, signor presidente, che non ritengo che l'opera del Parlamento, in questo momento di riflessione sul sistema bancario e finanziario italiano, sia frustrante; anzi, ritengo che sia un'opera doverosa, per rendersi conto di dove si sta andando, sapendo tutti bene che è difficile, se non impossibile, modificare l'ampiezza o la direzione dei grandi interessi economici. Ciò che si può fare è riconoscerli e cercare di incanalarli, nonché utilizzare il contrasto di interessi per far sì che essi si neutralizzino in parte.

Per quanto concerne il modello di vigilanza, ritengo che, se vi sarà un'armonizzazione, questa non potrà non riguardare anche la vigilanza; credo di avere esposto con dovizia di particolari le posizioni che le autorità italiane hanno creduto di assumere in sede comunitaria a questo riguardo, essendo il sistema italiano molto più orientato al controllo — nel senso positivo del termine — rispetto agli altri paesi della Comunità. Il principio, per esempio, del mutuo riconoscimento, se applicato immediatamente e *sic et simpliciter*, porterebbe di fatto alla distruzione di tutti i mercati mobiliari europei, a vantaggio di quello di Londra e probabilmente di Lussemburgo. Sotto un certo profilo siamo o potremmo essere avvantaggiati dalla possibilità che prevalga il modello del paese « dominante », il quale, a parte la problematica della banca « mista », e sempre che non mi sbagli di grosso, non è fondamentalmente diverso da quello italiano. Quindi, riu-

scendo a « bordeggiare » con qualche perizia, si dovrebbe poter affrontare il problema in un modo che rifletta la tradizione e la peculiarità italiane. Su questo argomento ritengo che chi mi seguirà nella serie delle audizioni potrà dare maggiori informazioni con cognizione di causa.

Per quanto si riferisce al problema del modello sovranazionale, connesso con quello testé trattato, siamo di fronte ad un bivio. Rifacendomi ad una impostazione di tipo giuridico, mi domando se si debba perseguire la strada della integrazione, attraverso la creazione di istituti comunitari (per esempio, una società di diritto comunitario, una banca o un'impresa produttiva di diritto comunitario) conviventi, si badi bene, con gli ordinamenti dei dodici paesi attualmente membri della Comunità, o se sia necessario continuare nella tendenza, ormai affermata, di armonizzare e coordinare le legislazioni, tentando di avere una sorta di modello medio, con varianti che però non provochino fondamentali differenziazioni.

Non sono in grado di dire cosa venga fare. Certo, il modello che si è affermato fino ad oggi è quello dell'armonizzazione, non della costituzione di una società, una banca o una impresa di diritto europeo. Molti amici « eurocrati » sarebbero ben felici di un simile sviluppo, ma ritengo che non sia nel migliore interesse dell'Europa, per una semplice ragione: non potremmo seguire, nello sviluppo della unificazione europea, il modello nord-americano. Le tredici colonie iniziali e gli Stati che vi si aggregarono erano fondamentalmente uniformi, esprimevano la stessa cultura. In Europa non è così; vi sono divisioni secolari e sistemi giuridici completamente diversi, cosicché ritengo che l'aggiunta di un tredicesimo sistema giuridico porterebbe, se non al caos, certamente ad una situazione più difficile. Sicuramente tale ipotesi farebbe la felicità di molti avvocati, ma non rappresenterebbe certamente un modello ideale.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GUSTAVO MINERVINI

VARESE ANTONI. Dottor Sarcinelli, spero che queste occasioni di incontro si ripetano, a meno che intervenga uno scioglimento anticipato del Parlamento, in quanto ci consentono di avere elementi di approfondimento e di conoscenza quanto mai apprezzabili.

Vorrei in primo luogo manifestare una preoccupazione, che mi viene da una sua affermazione. A pagina 9 della sua relazione lei parla di « attività di ricerca e di sviluppo che solo in parte si possono correttamente finanziare col credito ». A mio avviso, questa non è una osservazione secondaria, si capisce che le parole sono pesate. Ciò significa che, in questa situazione, il credito, agendo correttamente, dovrebbe far di meno di quello che è chiamato a fare — può essere questa una interpretazione —, oppure, così come agisce, fa qualcosa di non del tutto corretto? Ciò mi preoccupa, proprio perché si parla di innovazione e di sviluppo.

A pagina 10 lei sostiene poi che « il credito diviene sempre più a carattere finanziario », e il dibattito ci ha consentito di comprendere meglio questa affermazione. Aggiungo che, quando si fanno disquisizioni dotte, alcune questioni possono non essere recepite nella loro interezza. Qui si parla di carattere finanziario, di sviluppo, di aspetti che dovrebbero interessare la ricerca e l'innovazione del paese. È stato citato il caso della FIAT. La più grande banca del paese « dominante » si è fatta obbligo di collocare buona parte delle azioni FIAT che erano in mano ai libici; per queste azioni si « giocano » determinati prezzi di borsa e, per le differenziazioni di tali prezzi, dovrebbero partecipare altre banche, più o meno « irizzate ».

Non voglio dire che ci dobbiamo dividere tra chi pensa finanziariamente alla soluzione dei problemi del paese e chi è di avviso diverso, ma sono convinto che un paese si arricchisca se aumenta la sua

ricchezza reale; quindi, da questo punto di vista, la ricerca e lo sviluppo sono questioni essenziali, specialmente per le esigenze di innovazione.

Volevo allora chiedere se una visione eccessivamente spostata sul versante finanziario finisca per sottovalutare i problemi di ricchezza reale. Ho prestato molta attenzione alle sue affermazioni riguardanti i gruppi ed alle relative iniziative di carattere legislativo; nella sua analisi si è riferito al Parlamento, mi consenta, quindi, come parlamentare, qualche riflessione. Più volte abbiamo dovuto introdurre, nella nostra legislazione, norme di disciplina dei gruppi, senza ottenere risultati positivi. Probabilmente vi sono alcune forze che si oppongono a questa regolamentazione: si tratta, forse, di quelle stesse forze finanziarie. Le rivolgo questa domanda riferendomi al passo della relazione in cui si afferma: « il gruppo che può fare tutto o quasi tutto ». Vorrei conoscere il significato di quel « quasi tutto », di ciò che il gruppo non dovrebbe poter fare al di fuori delle funzioni di controllo. Desidero inoltre sapere se questo « quasi tutto » debba essere disciplinato legislativamente oppure debba essere affidato al controllo dell'Istituto di vigilanza o del Tesoro.

Concordo con il parere espresso dal dottor Sarcinelli relativamente al problema complesso della banca « mista »; la esperienza ha dimostrato che questa è una realtà della quale bisogna tener conto. E concludo con due riflessioni.

È stata presentata, in questa sede, la proposta di una nuova figura di intermediario di borsa, il quale dovrebbe assumere una veste istituzionale e neutrale; può dirmi la sua opinione in proposito?

L'ultima domanda che volevo rivolgerle concerne le Banche popolari: secondo il suo parere, è legittimo che continuino ad avere la riserva di gradimento oppure, in questo modo, interferiscono negativamente con la libertà di mercato?

La ringrazio anticipatamente per le risposte che vorrà fornirmi.

MARIO SARCINELLI, *direttore generale del Tesoro*. La prima questione che lei pone riguarda la possibilità di finanziare la ricerca e lo sviluppo. Ritengo che la ricerca sia un'attività « pericolosa », nel senso che i risultati sono fortemente aleatori. Fondare una ricerca completamente sul credito è, a mio avviso, contrario alle regole di prudenza che un banchiere o un imprenditore dovrebbero osservare. Il credito può svolgere un ruolo determinante nello sviluppo di un'innovazione; la ricerca, invece, deve essere finanziata con il *cash-flow* aziendale oppure con contributi pubblici, qualora la ricerca rivesta un interesse più generale. Tra gli strumenti finanziari per favorire la ricerca e lo sviluppo, si può dare la preferenza ai *venture capital*, alle società finanziarie o al *merchant banking*, il quale nasce proprio da questa esigenza: si pongono capitali di rischio al servizio di determinate imprese.

Con riferimento al problema del gruppo, posso affermare che la legislazione italiana, fino ad oggi, ha evitato di affrontare questo problema *ex professo*. Nella mia qualità di economista non mi sono mai occupato di questo aspetto; desidero far osservare che la mia preoccupazione per i gruppi deriva dal fatto che oggi la banca si sta organizzando essa stessa come gruppo. Ritengo opportuno che, almeno in quest'ultimo caso, venga prevista una disciplina adeguata. Una regolamentazione può essere attuata con legge, o affidata all'istituto che esercita la vigilanza; dobbiamo poter disporre di regole per il gruppo se vogliamo avere dei comportamenti corretti.

Se si ritiene che la disciplina del gruppo sia rilevante solo ai fini del sistema creditizio, allora possiamo affidarla agli organi che esercitano la vigilanza; se si è convinti, invece, che rivesta un interesse più generale, sarebbe opportuno fissare con legge le linee generali, eventualmente demandando la materia alla normativa secondaria.

Per quanto riguarda le società miste del « brokeraggio », ritengo che siano da appoggiare nei limiti in cui esse costituiscono un onorevole compromesso tra fazioni che si guerreggiavano; non fa differenza, per le ragioni che indicavo precedentemente e in quei limiti, che un gruppo costituisca la sua società di « brokeraggio », o che vi partecipi al 50 per cento. Nulla garantisce che, attraverso il legame dei gruppi, in assenza di una disciplina, non si abbiano « travasi » di informazioni che possono, invece, essere avvertiti contando sulla neutralità astratta dell'operatore. Posso anche accettare le società miste di « brokeraggio » se sono necessarie per il superamento delle attuali difficoltà, ma senza considerarle una soluzione rivoluzionaria e nemmeno molto logica; si tratta di un compromesso.

Lei ha sollevato anche il problema delle Banche popolari e della riserva di gradimento. Tali banche, fin dal momento della loro costituzione ad opera di Luigi Luzzatti, si basano sul principio per cui si ha diritto ad un voto a prescindere dal numero delle azioni possedute, per le quali è previsto, con legge, un limite massimo. L'onorevole Antoni comprende sicuramente quanto sia difficile riuscire a convocare 100 mila azionisti; al confronto, le passate « adunate oceaniche » erano ben poca cosa. In tali condizioni è quasi impossibile riuscire a formare una volontà collettiva.

La riserva di gradimento, purtroppo, è una dura necessità, almeno fino a quando rimarrà in vigore il principio in base al quale ogni azionista ha diritto ad un voto. Il principio capitalistico prevede, invece, almeno nel nostro ordinamento, che a tante azioni corrispondono tanti voti. Non sono in grado di offrire una soluzione di compromesso; forse l'onorevole Minervini, che ha più fantasia giuridica di me, ne ha una.

FLORINDO D'AIMMO. Bisognerebbe chiedere al professor Visentini a quali criteri si ispira...

PRESIDENTE. Veramente, dottor Sarcinelli, lei mi attribuisce qualità che non posseggo...

MARIO SARCINELLI, direttore generale del Tesoro. Non è vero: lei le ha tutte!

PRESIDENTE. Se non vi sono altre domande, ringrazio molto vivamente, a nome di tutta la Commissione, il dottor Sarcinelli per il contributo che ci ha dato, con la sua relazione, con le sue risposte e, in un caso, perfino con il suo silenzio...

MARIO SARCINELLI, direttore generale del Tesoro. Ringrazio il presidente e gli onorevoli membri della Commissione, per l'attenzione che hanno voluto dedicare al mio intervento.

(La seduta, sospesa alle 18, è ripresa alle 18,5).

PRESIDENTE. È presente alla seconda parte della nostra seduta il dottor Vincenzo Desario, direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia, accompagnato dal dottor Lamanda e dal dottor Pisanti.

Ringrazio vivamente il dottor Desario che, nonostante le sue numerose e delicate occupazioni, ha aderito gentilmente alla nostra richiesta di intervenire a questa riunione, per darci il contributo delle sue conoscenze.

Do quindi la parola al dottor Desario, porgendogli un rinnovato benvenuto.

VINCENZO DESARIO, direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia. Innanzitutto ringrazio loro per l'invito che mi hanno rivolto. Da parte mia è doveroso corrispondervi, ed anche soddisfare le esigenze conoscitive che riteranno di manifestare al termine della mia esposizione.

Le considerazioni che esporrò, aderendo all'invito rivoltomi, si collocano nel quadro dell'impegno alla più ampia collaborazione per i lavori di codesta Commis-

sione, che la Banca d'Italia ha assunto con espressa dichiarazione del Governatore, nel corso della sua audizione del 28 novembre scorso. Il mio contributo intende avere il significato della testimonianza di chi da lungo tempo partecipa all'esercizio del controllo bancario.

Ritengo che il dato dell'esperienza possa consentire di cogliere l'effettiva portata applicativa delle norme che disciplinano l'attività bancaria e la natura e i limiti dei poteri della vigilanza. Da tali riferimenti, confido possano essere tratte utili indicazioni per gli interventi normativi che si reputino necessari, in prosecuzione dell'opera di adeguamento già intrapresa dal Parlamento.

Procederò nella mia esposizione ripercorrendo sinteticamente le fasi di tale processo; riferirò degli ultimi provvedimenti di portata generale assunti dalle autorità; segnalerò alcune iniziative della Comunità europea che potranno rilevare non solo per gli effetti di applicazione specifica, ma anche per i contenuti di principio, suscettibili di incidere su alcuni aspetti già oggetto di iniziative legislative.

Questa prima parte ha il carattere di premessa logica e di inquadramento rispetto alla seconda, che darà conto dell'evoluzione che va assumendo l'azione amministrativa di vigilanza sul piano degli interventi strutturali, su quello delle regolamentazioni « prudenziali », su quello dell'attività di verifica dell'andamento gestionale degli intermediari.

Mi soffermerò poi sulla necessità di adeguare la normativa sanzionatoria, perché essa costituisca più valido presidio del quadro istituzionale che va delineandosi; concluderò confermando l'esigenza di regolamentare i nuovi intermediari, di rivedere alcune normative settoriali, e di predisporre efficaci strumenti di salvaguardia del principio di separatezza tra banca e industria.

Ritengo che sia nella natura delle cose che i mutamenti del sistema economico e finanziario, precorrendo i tempi della regolamentazione normativa, costringano

l'ordinamento giuridico ad un continuo adeguamento, volto ad incanalare entro binari, giudicati coerenti con il pubblico interesse, i nuovi fenomeni che possono inizialmente manifestarsi in modo disordinato.

La lungimiranza e la capacità tecnica del legislatore del 1936 hanno dato vita ad un esempio di longevità legislativa tanto più inconsueto se si considera la natura della materia trattata.

La Banca d'Italia ha già avuto modo di indicare quelli che possono considerarsi i punti di forza della vigente legislazione sul credito; ha fatto altresì presente che essa richiede tuttavia alcuni aggiustamenti ed integrazioni che costituiscono la necessaria evoluzione dei capisaldi su cui si fonda. Di questi a me preme richiamare in particolare due, in quanto essi rivestono una specifica rilevanza ai fini della presente esposizione.

Il primo consiste nel riconoscimento che « per il fatto di collegare nel tempo e su base fiduciaria una pluralità di soggetti, l'intermediazione finanziaria ha caratteristiche di sistema e implica rischi di instabilità che richiedono forme di controllo "prudenziale" ed una politica delle strutture ».

Il secondo attiene alla considerazione che la legge delinea un quadro normativo, nel quale operano gli intermediari, che consente agli organi di governo del credito interventi rapidi e flessibili, compiuti per mezzo di atti amministrativi, al fine di assicurare entro limiti definiti il costante adeguamento dei meccanismi di controllo tecnico.

La ragione ultima della perdurante validità della legge bancaria, come da più parti esattamente si osserva, consiste appunto in questa elasticità dei criteri di controllo tecnico.

L'esperienza di applicazione concreta della legge, rispettosa dei suoi principi, consente di individuare in essa uno strumento neutrale, idoneo a perseguire soltanto obiettivi di ordine tecnico. Le diverse opinioni che hanno rinvenuto nella legge anche finalità programmatiche sembrano aver risentito dell'influsso della co-

piosa legislazione speciale di incentivazione creditizia, mirante a correggere squilibri territoriali o a perseguire il rilancio di determinati settori produttivi; tali opinioni non hanno sufficientemente considerato la circostanza che le aziende di credito sono imprese e che, pertanto, la normativa costituzionale circoscrive in un ambito esclusivamente tecnico i poteri amministrativi attribuiti alle autorità creditizie.

Negli ultimi anni, il legislatore si è fatto più attento a sottolineare la natura tecnica dei nuovi poteri di intervento attribuiti agli organi di controllo, ad integrazione di quelli previsti dalla legislazione sul credito.

Da un'analisi complessiva emerge con chiarezza come l'azione delle autorità risulti in concreto indirizzata a stimolare in vario modo l'efficienza e la concorrenza degli intermediari bancari; ad estendere l'articolazione degli operatori e degli strumenti finanziari; a salvaguardare l'autonomia delle banche nell'allocatione delle risorse; a rafforzare i poteri conoscitivi dell'organo di vigilanza; a privilegiare i controlli globali sulle grandezze di bilancio rispetto alle autorizzazioni riferite a singoli atti di gestione; a rendere più incisivi e frequenti i riscontri di tipo ispettivo; ad integrare l'azione svolta dalla Banca d'Italia attraverso la promozione di forme di controllo interno e di mercato.

Il perseguimento di tali indirizzi si sta realizzando mediante l'impiego dell'intera gamma di fonti normative in atto disponibili; ai tradizionali strumenti di intervento legislativi e amministrativi si vanno affiancando iniziative di auto-regolamentazione basate su impegni assunti liberamente, anche se pur sempre ispirati dalle autorità di controllo. Un peso crescente stanno infine assumendo le direttive comunitarie in materia creditizia.

Sul piano legislativo, negli anni Ottanta sono andati progressivamente delineandosi i contorni di un insieme di provvedimenti intesi a rafforzare l'azione di vigilanza sugli intermediari senza in-

taccare i principi su cui si fonda la legge bancaria, ma sviluppandone, anzi, le intrinseche potenzialità.

Tale tendenza si è manifestata, anzitutto, con l'emanazione della legge 10 febbraio 1981, n. 23, che ha unificato il regime di vigilanza degli istituti di credito a medio e lungo termine e ha sottoposto in particolare la concentrazione dei rischi a regole « prudenziali » non derogabili, radicalmente modificando l'impostazione della legislazione speciale. In attuazione della medesima legge, sono state inoltre emanate direttive intese a rafforzare l'autonomia della banca pubblica, definendone la neutralità nell'intermediazione creditizia ed il carattere di impresa esposta alla concorrenza.

La legge 4 giugno 1985, n. 281, ha poi reintrodotta il principio della trasparenza degli assetti proprietari delle banche, che il legislatore del 1936 aveva già perseguito, limitandosi per altro a prevedere esclusivamente la nominatività obbligatoria dei titoli azionari.

Un notevole rafforzamento dei poteri conoscitivi della Banca d'Italia è conseguito all'emanazione della legge 17 aprile 1986, n. 114, attuativa della direttiva CEE n. 350 del 1983 in materia di controllo sulle partecipazioni bancarie, che rende possibile la realizzazione di controlli su base consolidata.

In forza della medesima legge, i poteri conoscitivi della Banca d'Italia sono ora presidiati da una disposizione di carattere generale, che sanziona penalmente i responsabili di false comunicazioni all'organo della vigilanza.

Nel recepire un'altra direttiva CEE (la n. 780 del 1977, concernente l'accesso all'attività creditizia), il decreto presidenziale del 27 giugno 1985, n. 350, si muove in un'ottica di rivalutazione dei principi del libero mercato nel settore del credito e tende a realizzare condizioni di maggiore concorrenzialità, assicurando parità di condizione tra i soggetti pubblici e privati e riaffermando il carattere d'impresa dell'attività creditizia, che viene assoggettata ad un regime autorizzatorio basato su requisiti oggettivi.

Con la legge 23 marzo 1983, n. 77, il legislatore ha disegnato un organico schema ordinamentale per l'attività dei fondi comuni d'investimento mobiliare, che hanno reso maggiormente articolato il nostro sistema finanziario.

La natura di intermediari finanziari di tali operatori e la conseguente preoccupazione di garantire la stabilità hanno indotto il legislatore ad affidarne la vigilanza alla Banca d'Italia; questa si estrinseca principalmente nell'imposizione di una « griglia » di limiti e divieti operativi di carattere generale, entro i quali i nuovi intermediari operano sulla base di autonome scelte gestionali. Alla CONSOB è invece demandato il compito di controllare l'informazione del pubblico, con specifico riferimento ai profili di trasparenza delle condizioni contrattuali.

La medesima legge n. 77 del 1983 ha assoggettato l'accesso al mercato dei valori mobiliari atipici al controllo della Banca d'Italia e della CONSOB per quanto attiene, rispettivamente, all'entità delle emissioni ed alla qualità e quantità delle informazioni.

Sul piano degli atti amministrativi generali, tramite i quali il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio esercita i poteri di « alta vigilanza » sul sistema creditizio, si registrano alcune recenti, importanti decisioni.

Mi riferisco anzitutto alla delibera del 23 dicembre 1986 che — coerentemente con la prassi internazionale e gli orientamenti comunitari tendenti a privilegiare i controlli di carattere globale rispetto a quelli basati sulla valutazione di singoli atti di gestione — ha ravvisato l'opportunità di introdurre anche nel nostro ordinamento creditizio l'utilizzo di coefficienti patrimoniali minimi obbligatori riferiti alla rischiosità e alle dimensioni operative delle aziende di credito.

Un'altra importante decisione del CICR ha contribuito all'arricchimento del sistema finanziario. Con la delibera del 6 febbraio, il Comitato ha infatti rimosso gli impedimenti di ordine amministrativo che non avevano finora consentito alle

aziende di credito di assumere partecipazioni al capitale di società di intermediazione finanziaria aventi per oggetto l'attività di *merchant banking*. In particolare, il Comitato ha varato una disciplina organica delle citate società di emanazione bancaria, fissando regole « prudenziali », limiti e condizioni operative.

Tra le iniziative normative di livello comunitario assume, da ultimo, particolare rilevanza la direttiva CEE in materia di credito al consumo, che il Consiglio delle Comunità ha approvato il 22 dicembre scorso e il legislatore nazionale è tenuto a recepire nel diritto interno entro il 1989.

Le disposizioni comunitarie riguardano i finanziamenti concessi da banche, da istituzioni finanziarie non bancarie, ovvero da qualsiasi altro soggetto conceda credito nell'esercizio di un'attività commerciale o professionale a favore di consumatori, cioè di persone fisiche che agiscono per scopi estranei alla propria attività lavorativa.

La direttiva prescrive anzitutto l'obbligo di stipulare i contratti di credito per iscritto, indicando in modo analitico e secondo particolari modalità tutti gli oneri gravanti sul debitore; essa, inoltre, prevede che anche i soggetti non bancari dediti alla concessione di prestiti personali siano sottoposti a forme di controllo.

Obiettivo delle norme comunitarie è quello di garantire una corretta e completa informazione del pubblico e di favorire, attraverso la comparabilità delle condizioni di credito praticate da ciascun offerente, la concorrenza tra gli operatori finanziari; esula invece dallo spirito della direttiva qualsiasi intento di comprimere l'autonomia negoziale delle parti attraverso l'impostazione di prezzi amministrati.

Quantunque i precetti comunitari si riferiscano solo ai crediti concessi ai consumatori, è facilmente prevedibile che per le banche il principio di trasparenza, una volta introdotto nell'ordinamento, sia destinato ad essere esteso all'intera gamma di rapporti intercorrenti con la clientela.

Alla luce del nuovo panorama normativo venutosi a determinare con l'approvazione delle disposizioni comunitarie, occorre ora valutare attentamente se all'attuazione della direttiva debba procedersi, contestualmente e senza discriminazioni, nei confronti di tutti i soggetti che ne sono destinatari; attualmente è all'esame del Parlamento una proposta di legge, in tema di trasparenza dei tassi e delle condizioni, riguardante soltanto le aziende di credito.

Come può constatarsi, sono molteplici gli aspetti per i quali trasparenza e informazione del pubblico sono divenute cardini della più recente disciplina dell'attività bancaria: con la citata legge n. 281 del 1986 è stata realizzata la trasparenza degli assetti proprietari; dal 1985 le banche si sono impegnate a rendere periodicamente pubblici i dati rilevanti sull'andamento della gestione, la trasformazione delle scadenze, la concentrazione e la diversificazione del rischio. Tale tendenza sembra destinata ad improntare di sé anche importanti provvedimenti di prossima emanazione: nel dicembre scorso è stata infatti approvata un'altra direttiva CEE, quella sui conti annuali e consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, che, una volta recepita dagli ordinamenti interni dei paesi membri, dovrebbe accrescere in modo significativo, la chiarezza e la comparabilità delle situazioni contabili delle aziende di credito.

Negli anni recenti, l'azione amministrativa dell'organo di vigilanza si è fondata sulla consapevolezza della crescente pressione sugli spazi operativi tradizionali degli intermediari bancari, sostanzialmente dovuta all'intensificarsi della concorrenza interna al sistema e allo sviluppo di alternative per l'investimento finanziario del pubblico.

In tale contesto, contraddistinto da difficoltà in qualche misura nuove per i dirigenti bancari, è stata seguita la via di promuovere per quanto possibile, agendo sull'intera gamma di strumenti a disposizione, una più libera esplicazione delle potenzialità imprenditoriali dell'industria bancaria.

Avrò modo di chiarire come questo processo, che si impernia sulla scelta di ridurre i vincoli normativi che frenano l'operatività bancaria, non comporta l'attenuazione né dei controlli dell'autorità, né delle responsabilità dei dirigenti bancari.

Mentre si realizza l'obiettivo di un sistema bancario complessivamente solido, articolato ed in grado di sostenere le esigenze dell'economia nazionale, è possibile operare per riaffermare la visione propria che ispira il nucleo della vigente legislazione bancaria: il sistema come universo di imprese in condizioni omogenee di concorrenza e l'organo di controllo come garante del rispetto delle regole tecniche di funzionamento.

La distinzione tra vigilanza di tipo « strutturale » e di tipo « prudenziale », di derivazione anglosassone, è di uso corrente nel dibattito dottrinario e nella sede comunitaria; può essere utile servirsi di tali nozioni a fini espositivi, tenendo presente tuttavia che l'unitarietà del fine ultimo della vigilanza determina l'interdipendenza di tutti gli strumenti del controllo bancario, attenuando sul piano funzionale la demarcazione tra l'una e l'altra categoria.

Il profilo « strutturale » viene individuato nel complesso di poteri, attribuiti all'autorità, suscettibili di incidere sulla morfologia del sistema creditizio; quello « prudenziale » nella facoltà di fissare limiti operativi (essenzialmente: vincoli di bilancio) a salvaguardia delle condizioni di liquidità e di solvibilità degli intermediari.

L'unitarietà dei fini del controllo chiarisce che, pur venendo meno alcuni degli obiettivi tradizionalmente perseguiti con gli strumenti di vigilanza « strutturale » — come, ad esempio, quello di soddisfare il bisogno economico di servizi bancari —, resta comunque prioritaria la finalità di assicurare le condizioni di liquidità e di solvibilità degli intermediari.

Tra gli strumenti di vigilanza « strutturale » vengono innanzitutto inclusi i controlli del sistema creditizio, vale a dire i vincoli sussistenti per la costitu-

zione di nuove banche e per l'apertura di nuovi sportelli. La materia è di quelle in cui si manifesta più acuto il contrasto tra le istanze di deregolamentazione, che nelle versioni più esasperate mostrano di sottovalutare la specificità dei compiti della banca e la prudenza dell'autorità creditizia e dello stesso legislatore, memori delle gravi crisi originate in passato da situazioni di *overbanking*.

Nei fatti, il Comitato per il credito ha assunto decisioni che, in puntuale esecuzione della *ratio* del decreto delegato n. 350 del 1985, hanno rimosso il blocco preesistente alla costituzione di nuovi enti creditizi.

Il capitale minimo stabilito, per le varie categorie di banche, dalle successive istruzioni emanate dalla Banca d'Italia, è stato determinato in modo da offrire ai nuovi intermediari immediate possibilità, stante la stretta connessione in via di generale imposizione tra mezzi propri e rischio complessivamente assumibile.

Le determinazioni assunte in materia di sportelli ne hanno, in qualche misura, allineato la disciplina a quella dell'istituzione di nuove banche. Sono stati formulati, chiariti e divulgati i presupposti di riferimento e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni; è stato accresciuto il peso della valutazione degli aspetti aziendali, tra i quali rilevano l'efficienza operativa di ciascuna banca, misurata dai risultati di gestione e la qualità dei suoi moduli organizzativi. Per tener conto delle modifiche intervenute nelle condizioni della piazza assegnata, è stato altresì previsto che le banche potessero prospettare nuove ipotesi di ubicazione delle dipendenze appena autorizzate; allo stesso modo, per consentire alle banche di correggere priorità e di rivedere calcoli di convenienza, sono state introdotte modifiche in tema di trasferimenti di sportelli, eliminando in alcuni casi la necessità di autorizzazioni preventive dell'organo di vigilanza e in altri casi introducendo la procedura del silenzio-assenso.

Nell'attività di uno sportello bancario può enuclearsi l'insieme di transazioni correnti che alimentano il sistema di in-

cassi e pagamenti. Per molte di tali operazioni, il rapporto cliente-banca non si realizza in contatti interpersonali né è richiesta la valutazione professionale, che propriamente attiene alle funzioni bancarie più complesse; il carattere *standard* e la natura ripetitiva delle medesime agevolano applicazioni tecnologiche.

Pertanto, in un'ottica di sostanziale liberalizzazione, è stato possibile distinguere dalla materia dello sportello tradizionale, e concretamente disciplinare nell'ultimo scorcio del 1986, la messa in opera di apparecchiature automatiche destinate a fornire servizi bancari. In particolare, l'attuale disciplina prevede che ciascuna azienda di credito possa installare sportelli automatici (ATM) in luoghi pubblici, a distanza dagli sportelli tradizionali, nei comuni dove essa ha almeno una dipendenza e in numero complessivo anche pari a quello totale delle sue dipendenze operanti in Italia. Non occorre autorizzazione della Banca d'Italia, ma vale la procedura del silenzio-assenso, potendo l'organo di vigilanza sospendere l'installazione entro trenta giorni dalla notifica. Nessun limite, salve le condizioni di sicurezza, è stato inoltre previsto per la diffusione di impianti di *home banking*.

L'eliminazione di vincoli, ritenuti non più necessari, ha riguardato anche la materia della competenza territoriale; la riforma ha comportato un notevole ampliamento dei limiti spaziali entro i quali è consentita l'attività di erogazione del credito dei singoli enti creditizi e ciò in virtù della semplificazione delle classi dimensionali e della riconsiderazione delle soglie e dei criteri. Il passaggio ai raggruppamenti superiori e quindi l'estensione della competenza territoriale consegue allo stabile raggiungimento di quantità predeterminate di raccolta, senza preventivo benestare della Banca d'Italia, che si riserva soltanto di verificare la sussistenza dei presupposti.

In sintesi, l'intero sistema dei controlli all'entrata va gradualmente e sostanzialmente mutando. Senza che alcuno degli istituti imposti dalla legge o suggeriti

dall'esperienza del controllo bancario a salvaguardia della razionalità delle strutture creditizie sia stato soppresso, i processi decisionali dell'autorità sono stati legati a regole determinate e rese note; tra i criteri di valutazione ha assunto crescente importanza quello riguardante il grado di efficienza degli intermediari. L'innovazione di metodo si è accompagnata all'eliminazione di molti interventi autorizzativi. Tutto ciò ha rappresentato, unitamente all'apertura del territorio alle banche estere e alla presentazione, in varie forme, delle grandi banche del centro nord nel mezzogiorno d'Italia, uno stimolo potente all'intensificazione e alla maggiore diffusione di condizioni di concorrenza tra le banche.

La finalità di promuovere più omogenee condizioni operative per le aziende di credito si è espressa anche con l'allentamento dei vincoli del passato nelle figure organizzative degli intermediari.

È ben noto come - nella riforma della banca pubblica, e in specie delle Casse di risparmio, perseguita con modifiche statutarie - l'obiettivo di ottenere un avvicinamento dei loro moduli organizzativi a quelli degli enti associativi e di rendere più elastici gli schemi operativi, si è combinato con l'intervento di natura anche « prudenziale » sulla composizione dei mezzi propri, che sono stati aperti alla partecipazione dei privati mediante la sottoscrizione di titoli negoziabili, con ciò accrescendo le possibilità di rafforzare la base patrimoniale.

L'allargamento della base partecipativa si ritiene di poter perseguire anche nel comparto del credito speciale.

Analogo significato di ammodernamento della disciplina operativa riveste l'iniziativa appena assunta, che ha portato all'elaborazione di una nuova normativa statutaria-tipo per le Casse rurali e artigiane. In luogo della dettagliata elencazione delle operazioni effettuabili, viene prospettata una formulazione più elastica, che individua categorie generali all'interno delle quali diventa più ampia la scelta delle forme tecniche da utilizzare; viene accresciuta la possibilità di deleghe di poteri ad organi amministrativi più

ristretti; viene rafforzato il sistema di collegamento con gli organismi federativi, i quali, come è noto, intervengono per il sostegno patrimoniale delle associate in crisi. Il nuovo testo statutario-tipo prevede altresì la possibilità di ammettere tra i soci non appartenenti alle tradizionali categorie anche persone giuridiche che operino nel territorio di competenza della Cassa rurale. Eventuali ulteriori aperture della base sociale, che sarebbero richieste dall'evoluzione socio-economica di non poche realtà locali, comportano una modifica del quadro legislativo.

Elemento essenziale di ogni disciplina prudenziale, comune a tutti gli ordinamenti bancari, è quello che prevede limiti alla concentrazione dei rischi che gli enti bancari assumono nei confronti dei prenditori di credito.

Benché processi di *securitization* diffusa tendano ad affievolire l'intermediazione classica rispetto all'attività di mediazione e di collocamento titoli, l'erogazione del credito resta il momento cruciale dell'attività bancaria e il problema della qualità degli impieghi elemento decisivo per valutare la solvibilità.

Diversificazione e ripartizione del rischio sono regole tecniche della professione bancaria; esse riconducono l'effetto negativo di eventi imprevedibili o di scelte errate nella distribuzione dell'attivo di bilancio e nella selezione delle domande di prestiti.

In questa materia sussiste più che in altre il problema di evitare che le regolamentazioni amministrative interferiscano con le decisioni di impresa indebolendone l'autonomia e, infine, confondendo le responsabilità.

La fissazione di limiti all'esposizione verso un singolo cliente, o all'insieme delle esposizioni rilevanti, in rapporto al patrimonio ha costituito una regola soddisfacente e tuttora applicata. La difficoltà consiste nello stabilire quanto flessibili possano essere tali limiti: l'esigenza di rilasciare un'autorizzazione per affidamenti eccedenti richiama il dilemma sulla natura della valutazione richiesta all'autorità di controllo.

La soluzione seguita per gli istituti di credito speciale a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 14 della legge n. 23 del 1981 appare adeguata. Si è scelta per tali intermediari la fissazione di massimali di autonomia costruiti in base a indici di patrimonializzazione e di concentrazione che sono superabili a mezzo di autorizzazione amministrativa; il limite individuale, cioè quello degli affidamenti complessivamente concedibili ad uno stesso soggetto, può essere superato con delibera interna del massimo organo amministrativo, nella quale sia opportunamente motivata la deroga.

Il senso generale della riforma può così delinearsi: viene meno l'esame preventivo dell'organo di vigilanza sull'erogazione del credito e sui singoli casi di affidamento rilevante; l'attenzione può così concentrarsi — oltre che, naturalmente, sul controllo del rispetto dei limiti generali — sull'andamento complessivo del comparto, sulla razionalità e sul grado di coerenza delle strutture organizzative interne, sulla qualità del credito globalmente erogato.

La disciplina sulla concentrazione dei rischi include regole più restrittive per gli affidamenti a soggetti collegati con la banca erogatrice. È convinzione della Banca d'Italia che sia concretamente definibile, a questi fini, una nozione di gruppo — che parta dall'attuale configurazione civilistica — in base alla quale venga più accuratamente definito il limite globale di fido che può essere concesso a soggetti che siano presuntivamente portatori di un interesse comune in potenziale conflitto con quello della banca collegata al gruppo stesso.

Una volta definita in via amministrativa una siffatta nozione di gruppo, essa potrà essere utilmente impiegata, per la parte applicabile, anche alla disciplina più generale della concentrazione dei rischi nei confronti degli ordinari prenditori di credito.

Così come aspetti di carattere « prudenziale » si rinvengono in non pochi degli interventi sulla struttura bancaria, allo stesso modo regolamentazioni che procedono mediante la fissazione di vin-

coli operativi, superabili o meno con l'autorizzazione dell'organo di vigilanza, possono costituire un temperamento alle distinzioni istituzionali tra gli intermediari.

Il principio di specializzazione temporale, che determina la formazione dei due grandi comparti del credito ordinario e del credito speciale, opera concretamente nel nostro ordinamento e tuttora sovviene alle esigenze differenziate delle imprese produttive con generale beneficio in punto di efficienza allocativa e di alleggerimento della concentrazione del rischio finanziario. E tuttavia, un'applicazione eccessivamente rigida del principio stesso sarebbe in contraddizione con sperimentati principi di tecnica bancaria e con prassi vigenti sui mercati internazionali.

Utilizzando i poteri regolatori attribuiti dalla legge bancaria, già da tempo le autorità creditizie consentono alle banche costituite in forma di società per azioni e alle Banche popolari di effettuare impieghi oltre il breve termine all'interno di massimali operativi costruiti in rapporto al livello di patrimonializzazione raggiunto e ai mezzi fiduciari; per le altre categorie di banche, modalità e limiti per impieghi della specie sono previsti dalle rispettive norme statutarie.

Massimali per l'operatività in valuta oltre il breve vengono accordati ad ogni categoria di banca.

L'evoluzione operativa richiede tuttavia una revisione dell'una e dell'altra normativa: la disciplina degli impieghi in lire esige adattamenti che rendano più omogenee le possibilità competitive tra le diverse categorie di banche; quella dell'operatività in valuta deve misurarsi con nuovi aspetti quali la ristrutturazione del debito estero di alcuni paesi verso i quali le banche sono esposte e l'innovazione finanziaria, che ha moltiplicato operazioni « fuori bilancio », assimilabili ai crediti di firma.

Il temperamento del principio di specializzazione temporale ha agito anche sul versante degli istituti di credito speciale, sia dal lato degli impieghi, sia da quello della provvista. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, i provvedimenti

amministrativi di attuazione della legge n. 23 del 1981 introdussero per detti intermediari un'autorizzazione di carattere generale a porre in essere operazioni di raccolta a breve termine in modo autonomo entro quantità determinate in relazione ad altri aggregati dei loro bilanci.

Sul confine teorico che separa interventi di tipo « strutturale » e « prudenziale » sta la disciplina concernente gli investimenti netti in immobili e partecipazioni; l'origine dell'istituto è certamente da rinvenirsi nell'esigenza di salvaguardia della liquidità e della solvibilità delle banche, essendo tradizionalmente previsto che simili immobilizzazioni, per la parte non ammortizzata, debbano insistere sui mezzi propri. Nondimeno, attraverso la regolazione delle partecipazioni acquisibili, è stato possibile assecondare l'estensione dell'operatività bancaria attraverso la formazione di strutture finanziarie non bancarie senza travalicare i confini imposti dal principio di separazione tra finanza e industria. L'innovazione finanziaria si è infatti affermata principalmente ad opera di consociate bancarie; lo stesso capitale delle società che gestiscono i fondi comuni di investimento mobiliare è stato per la maggior parte conferito dagli enti creditizi; può ben dirsi che la peculiare architettura della legge bancaria ha consentito — anche in questo caso — che l'intervento regolatore abbia dato spazio, anziché sottrarlo, alla capacità creativa e all'iniziativa imprenditoriale delle banche.

L'instabilità è una caratteristica ineliminabile dei mercati finanziari, a cagione della stessa natura dei beni che in essi sono oggetto di scambio. Detta instabilità può nel tempo variare di intensità; da ultimo essa si è accresciuta. I motivi di siffatto andamento, riconducibili a rapidi processi di adeguamento degli intermediari, dovuti ai mutamenti nella domanda di servizi, alle innovazioni tecnologiche e alla globalizzazione dei mercati, hanno sconsigliato la possibile risposta delle autorità di controllo nel senso di accentuare i vincoli operativi.

L'evoluzione dei criteri di vigilanza descritti nei paragrafi precedenti corri-

sponde nel suo complesso all'obiettivo di accrescere l'autonomia degli intermediari collegandola strettamente al rafforzamento dei mezzi propri. Nella situazione attuale può ritenersi in fase di avanzato sviluppo il processo di parificazione delle condizioni operative, quello di semplificazione di vincoli operativi specifici, il livello di concorrenza presente nei mercati; contemporaneamente, il grado medio di patrimonializzazione del sistema si è attestato su valori paragonabili a quelli che si riscontrano negli altri paesi avanzati.

Il mutamento delle modalità con le quali vengono perseguite efficienza e stabilità è in linea con il passaggio ad un'impostazione della politica monetaria basata su strumenti di controllo indiretto. La stabilità e l'efficienza di gestione degli intermediari bancari accrescono infatti la capacità del sistema di trasmettere gli effetti della manovra monetaria.

La più complessa ed incerta situazione del mercato e, in qualche misura, la stessa riduzione di vincoli amministrativi hanno richiesto un affinamento degli strumenti di controllo sull'andamento delle singole aziende generalmente riconducibili ai poteri d'accertamento previsti dall'articolo 31 della legge bancaria.

A partire dalla metà degli anni Settanta, il flusso di segnalazioni contabili riguardanti dati di situazioni e di conto economico che gli enti creditizi periodicamente trasmettono alla Banca d'Italia ha assunto carattere organico e ha raggiunto livelli di analiticità più intensi che nel passato.

Fin dagli inizi degli anni Ottanta le modalità di esame delle segnalazioni si sono avvalse di procedure automatiche idonee a mettere in evidenza dati che, discostandosi da quelli medi, possono essere indizio di anomalie nel funzionamento di un ente creditizio e sono pertanto da sottoporre ad ulteriore approfondimento alla luce di tutte le altre informazioni disponibili o acquisibili.

Nell'ultimo quinquennio, segnalazioni specifiche sono state richieste sull'andamento delle collegate estere e sul rischio complessivamente assunto nei confronti di debitori di uno stesso paese estero.

Perno del sistema delle segnalazioni di vigilanza è la « matrice dei conti », fondata sul meccanismo della derivazione diretta dei dati segnalati da quelli della contabilità interna delle aziende di credito; l'esperienza più che decennale ha indotto a progettare una riforma della « matrice », in via di concreta realizzazione. L'indirizzo generale è stato quello di arricchire ed affinare gli elementi informativi utili per l'organo di vigilanza, migliorando nel contempo, anche in contropartita dei costi sostenuti, il valore informativo del flusso di ritorno per gli enti creditizi, che consente raffronti internazionali.

All'affinamento del controllo cartolare si è affiancata una speciale attenzione per le modalità di espletamento del controllo ispettivo; nel generale disegno di trasformazione degli strumenti di vigilanza, l'indagine ispettiva diventa il momento cruciale nel quale si verifica in concreto l'andamento aziendale, l'operato dei dirigenti, il grado di efficacia e di coerenza dell'organizzazione, la rispondenza della situazione tecnica e delle relazioni di bilancio alle evidenze cartolari dell'organo di vigilanza. La rapidità con la quale anomalie di conduzione e carenze o irregolarità di gestione possono tradursi nel deterioramento degli aspetti tecnici di solvibilità, liquidità e redditività, ha consigliato revisioni organizzative tese a rendere più frequente e più elastico l'utilizzo dell'ispezione, rafforzandone i legami con le risultanze dei controlli di tipo cartolare.

Il valore conoscitivo dell'attività ispettiva fa sì che da tale esperienza si ricavano preziose indicazioni per l'adeguamento degli indicatori della funzionalità aziendale. L'analisi ha consentito in particolare di mettere a punto schemi di interpretazione dei livelli di efficienza conseguiti dalle banche vigilate, che si affiancano ai criteri tradizionali di verifica dell'integrità e dell'adeguatezza dei mezzi propri, nonché della situazione di liquidità. L'esame degli impieghi si giova inoltre di procedure automatiche idonee a

selezionare i rischi significativi, e utilizzabili anche dalla banca per fini di controllo interno.

La gestione delle crisi bancarie è un altro dei punti essenziali dell'esercizio del controllo bancario sul quale da tempo si misura il dibattito. Le critiche attengono sostanzialmente allo strumento costituito dal decreto ministeriale 27 settembre 1974.

Il nesso tra imprenditorialità bancaria, conseguenti responsabilità dei dirigenti verso il mercato e gestione delle crisi è di tutta evidenza; la comprensione di tali legami ha appunto indotto la Banca d'Italia a promuovere l'iniziativa interbancaria del fondo di garanzia dei depositi, il cui funzionamento si basa in misura non lieve sulla sorveglianza reciproca dei livelli di efficienza, attraverso la predeterminazione di valori-soglia di alcuni rapporti di bilancio il cui mancato raggiungimento comporta penalizzazioni per la banca aderente.

Il ruolo dell'autorità nella gestione delle crisi resterà centrale in quanto, tra l'altro, l'intervento del fondo è previsto nell'ambito delle procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa; l'istituzione del fondo medesimo non farà venir meno l'esigenza di interventi pubblici in casi straordinari di rilevante interesse generale. Conforta, in tal senso, l'esame comparato delle esperienze straniere.

Le decisioni assunte nell'impostazione del fondo di garanzia prevedono una gradazione nella copertura delle passività; il quadro che va delineandosi comporta pertanto che l'unica garanzia certa offerta ai creditori sarà rappresentata dagli interventi del fondo, nei limiti consentiti dal suo ordinamento e per le banche che ad esso aderiscono.

Nella delibera del Comitato interministeriale riguardante il fondo si auspica che le previsioni legislative ammodernino e rafforzino gli strumenti di trattamento delle crisi bancarie e sostituiscano la disciplina degli interventi pubblici, che in atto promana da una fonte normativa secondaria.

Nel frattempo, l'azione amministrativa in questo campo si è ispirata alla consapevolezza delle crescenti difficoltà operative delle banche. Conflittualità interne agli organi o professionalità insufficienti, che impediscono l'assunzione di decisioni adeguate alle difficoltà dei compiti, vengono *in primis* affrontate con interventi mirati che stimolano, ove del caso, gli ordinari meccanismi societari previsti per l'avvicendamento dei componenti gli organi. In difetto dei risultati attesi, la correttezza della gestione viene perseguita con il ricorso ai provvedimenti di amministrazione straordinaria; il commissario, non coinvolto nell'origine della crisi e professionalmente qualificato, rende praticabili, in condizioni di massima trasparenza e di neutralità, i conseguenti piani di risanamento sulla base dei quali si tende al ripristino dell'attività ordinaria.

In materia di patologia dei comportamenti, lo schema fondamentale della legge bancaria in tema di disposizioni sanzionatorie può essere così riassunto: le violazioni della legge e delle istruzioni applicative della vigilanza vennero assoggettate a pene pecuniarie di natura amministrativa, da irrogare, dopo contestazioni formali della Banca d'Italia, per decisione degli organi di vertice del sistema creditizio; l'intensità della sanzione venne graduata nel senso di ritenere più grave l'inosservanza delle disposizioni concernenti l'operatività e i controlli all'entrata, rispetto a quella delle norme che agevolano l'accertamento amministrativo.

La sussistenza di infrazioni della specie rendeva altresì possibile l'irrogazione di sanzioni disciplinari, incidenti sul rapporto di lavoro subordinato dei dipendenti bancari; ciò in modo, per così dire, simmetrico con l'estrema sanzione dello scioglimento degli organi collegiali per gravi irregolarità gestionali o per gravi perdite.

La tutela penale seguiva due direttrici: da un lato, venivano rese applicabili in modo uniforme a tutti gli enti creditizi, sotto qualsiasi forma costituiti, le disposizioni penali comuni in materia di società,

con l'individuazione esclusiva di una norma speciale in tema di conflitto d'interessi; d'altro canto, venivano disegnate alcune figure di reato (mendacio, abusivismo e aggio bancario) il cui tratto comune può ravvisarsi in una sorta di tutela « esterna », quasi un presidio ai confini dell'attività creditizia contro comportamenti idonei a turbarne lo svolgimento.

Tale schema formale è rimasto invariato fino ad epoca recente quando il legislatore, nell'emanare norme concernenti la vigilanza su base consolidata, ha altresì definito due esposizioni di carattere generale: l'elevazione della pena pecuniaria per la sola inosservanza dei doveri di informativa alla Banca d'Italia, e la costruzione di una figura speciale di reato che punisce le false informazioni sulla situazione aziendale dirette ad ostacolare la vigilanza bancaria.

Nel frattempo, la mancata rivalutazione delle altre sanzioni amministrative, le leggi di depenalizzazione che hanno degradato la sanzione per gli abusivismi e, soprattutto, l'indirizzo di applicare agli esponenti bancari in via giurisprudenziale lo statuto penale della pubblica amministrazione hanno concorso, ciascun evento in modo diverso, a determinare una situazione di incertezza e di profonda inadeguatezza del regime sanzionatorio.

A tale situazione può porre rimedio come indicato dal Governatore, un intervento legislativo di riordino dell'intera materia. Esso potrebbe, tra l'altro, chiaramente definire la fattispecie attuale dell'abusivismo bancario, dettando sanzioni penali adeguate.

Il concorde operare della CONSOB, della Banca d'Italia e di altri organi di controllo in non pochi casi ha prima disvelato, e poi consentito di rimuovere, iniziative finanziarie scorrette; ha cercato di definire, per quanto possibile in via amministrativa, discipline che meglio identificano il ruolo di ciascun soggetto finanziario.

Nel campo bancario, massima attenzione la Banca d'Italia ha dedicato alle iniziative possibili sul piano amministra-

tivo, per coadiuvare la lotta contro il pericolo costituito dalla maggiore aggressività della criminalità organizzata.

Gli indirizzi seguiti e gli effetti delle iniziative sono stati documentati dal Governatore nel corso delle audizioni innanzi alla Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia; in sede internazionale è stato inoltre richiesto di esaminare, e la Banca d'Italia ha dato il suo assenso, la possibilità di realizzare un canale informativo concernente eventuali elementi comprovanti il coinvolgimento di banche nel riciclaggio degli illeciti profitti derivanti dal traffico di stupefacenti.

In tema di criminalità, nuovi e rilevanti problemi rivengono anche dalla diffusione dell'automazione, con particolare riferimento alle procedure di trasferimento elettronico dei fondi; la vigilanza in materia è compito proprio delle strutture aziendali. Dal canto suo, la Banca d'Italia ha ritenuto di legare il processo di liberalizzazione in materia di sportelli automatici alla condizione che vengano inderogabilmente soddisfatte esigenze di sicurezza di cui sono stati espressamente indicati i requisiti minimi.

Compito dei controlli aziendali è anche quello di verificare la regolarità dei comportamenti dei dipendenti, come nei casi di ammanchi o di truffe in danno delle banche stesse; in questa materia, l'esperienza tecnica della Banca centrale è stata frequentemente d'ausilio al giudice penale, nella forma dello svolgimento di incarichi peritali, per l'accertamento della verità dei fatti e delle responsabilità.

La natura e le finalità del controllo bancario chiariscono i termini entro i quali - nel rispetto dei principi di legalità e tipicità dell'azione amministrativa - viene prestata collaborazione per la repressione della patologia finanziaria.

Ad essa nessun ostacolo deriva dall'articolo 10 della legge bancaria che, oltre a prevedere obblighi di riservatezza sulla informazione bancaria, prescrive l'accertamento delle notizie delle irregolarità rilevate presso l'ufficio del Governatore, anche « quando assumono la veste

di reati ». Schema, questo, esteso dal legislatore anche all'attività di controllo demandata alla CONSOB e all'ISVAP.

Invero, i fatti di possibile rilevanza penale vengono segnalati all'autorità giudiziaria; a ciò si perviene attraverso procedure interne di esame che interpretano il senso dell'accentramento delle notizie nell'esigenza di evitare segnalazioni discordanti o infondate e di consentire le valutazioni necessarie per la proposta di eventuali interventi amministrativi, della quale è titolare lo stesso Governatore.

In tal modo sono ad un tempo soddisfatte sia l'esigenza di assumere i provvedimenti necessari per preservare la stabilità del sistema creditizio, sia quella di segnalare quanto più rapidamente possibile al magistrato penale circostanze per esso rilevanti.

Il vincolo di segretezza sull'informazione bancaria rafforza l'efficacia dei controlli della Banca d'Italia poiché garantisce ogni possibile accertamento su un'attività che largamente coinvolge interessi dei terzi depositanti e prenditori di credito. Espresse deroghe a tale vincolo sono state introdotte dal legislatore solo per accrescere l'efficacia del controllo; e questo è il caso dello scambio di informazioni con la CONSOB e con le autorità straniere di vigilanza bancaria.

Per quanto concerne gli ulteriori possibili interventi legislativi, come ho avuto modo di osservare, l'azione congiunta del Parlamento e delle autorità di Governo ha già conseguito importanti risultati in termini di adeguamento dei poteri di controllo previsti dalla legge bancaria al mutato assetto oggettivo e soggettivo del comparto dedito al finanziamento dell'economia. Altri interventi si rendono tuttora ancora necessari.

Per quanto concerne, in particolare, l'attività dei nuovi intermediari finanziari che sfuggono attualmente a valide forme di regolamentazione, la Banca d'Italia ha già esposto un'approfondita analisi del fenomeno, illustrante le caratteristiche salienti delle tipologie di innovazione finanziaria non bancaria affermatesi negli ultimi tempi.

Nel richiamare il contenuto di quell'analisi, in questa sede non posso che riaffermare la necessità di sottoporre ciascuna attività innovativa ad appropriate modalità di controllo atte a garantire, da un lato, la tutela del risparmiatore e del risparmio e, dall'altro, l'efficacia della politica monetaria.

In tale direzione, al di là della materia trattata, la già citata direttiva comunitaria sul credito al consumo rileva per le indicazioni di metodo che fornisce. Essa si propone di disciplinare l'attività di finanziamento di tale tipo posta in essere da qualsiasi soggetto, indipendentemente dalla sua appartenenza al novero degli enti creditizi.

Questa indicazione implica il riconoscimento — che è del tutto coerente con la nostra legge bancaria — della unitarietà e della globalità del processo di intermediazione finanziaria, che ha caratteristiche di sistema e travalica le distinzioni tra i diversi tipi di intermediari, siano o meno soggetti al controllo.

Il processo di arricchimento e di diversificazione delle strutture finanziarie ha portato alla ribalta nuove figure di intermediari e nuove tecniche operative, generalmente utilizzabili sia dagli enti creditizi sia dai nuovi intermediari. Ne sono esempio le gestioni di patrimoni mobiliari, il *leasing*, il *factoring*, il *merchant banking*. In questi campi, vengono così a determinarsi ampie aree di sovrapposizione tra l'attività svolta dagli enti creditizi e quella dei nuovi intermediari, giacché questi pongono in essere attività finanziarie in larga misura sostitutive o complementari rispetto alla raccolta di risparmio o ai finanziamenti posti in essere dagli enti creditizi.

La circostanza che i diversi intermediari siano soggetti o meno a controlli « prudenziali » può provocare distorsioni indesiderabili. Inoltre, rischia di attenuarsi la stessa efficacia dei controlli in atto sugli intermediari, mirati alla stabilità dell'intero sistema finanziario, poiché l'attività di vigilanza viene di fatto ad esplicarsi su una porzione dell'intermediazione complessiva che tende sempre più a restringersi.

Con la legge n. 77 del 1983, istitutiva dei fondi comuni di investimento mobiliare, il legislatore ha individuato una soluzione al problema dei controlli sugli intermediari finanziari. Esso ha attribuito alla Banca d'Italia i controlli di tipo prudenziale, mirati all'intermediario, e alla CONSOB quelli relativi alle informazioni da rendere al mercato. Tale soluzione si è dimostrata nei fatti efficace, grazie anche ai rapporti di stretta collaborazione instaurati tra i due organi di controllo. Il medesimo paradigma potrebbe utilmente trovare applicazione, ove risultasse appropriato, anche nei confronti degli intermediari per i quali si avverte l'esigenza di delineare un quadro regolamentare adeguato alle esigenze.

Regole per una efficace tutela dei risparmiatori richiede anche la fase di commercializzazione dei prodotti finanziari e, in ispecie, il canale costituito dalle vendite « porta a porta », che in taluni ordinamenti stranieri incontra divieti o limitazioni. Va ribadita l'esigenza che le reti di distribuzione limitano l'attività al collocamento di alcuni prodotti rigorosamente tipizzati, per i quali la scelta dell'acquirente può fondarsi su elementi di valutazione più sicuri.

Peculiari profili di delicatezza, in primo luogo sul piano della concorrenza, presentano poi tali iniziative, se intraprese da enti creditizi; occorre anche chiedersi quale debba essere il limite, superato il quale, la commissione a terzi della vendita di propri prodotti non costituisca per le banche uno spossamento di funzioni tipiche, specie in materia di erogazione del credito.

Sul piano delle ulteriori integrazioni e degli aggiustamenti al quadro normativo tracciato dalla vigente legislazione bancaria sono in corso di esame da parte del Parlamento diverse proposte di legge. Tra di esse, oltre ai progetti in tema di riforma istituzionale delle Casse di risparmio e di riordino delle disposizioni in materia creditizia recanti sanzioni penali, amministrative e disciplinari, figura anche una proposta intesa ad assicurare la trasparenza dei contratti bancari, con be-

nefici effetti non solo per gli utenti, ma anche in termini di concorrenza tra intermediari creditizi.

In questa stessa sede, la Banca d'Italia si è già espressa in termini complessivamente positivi sull'applicazione nel nostro ordinamento creditizio del criterio di specializzazione degli intermediari introdotto dalla legge bancaria del 1936, riaffermandone la validità nonostante i mutamenti intervenuti nel contesto operativo, reale e finanziario.

Anche la disciplina del comparto del credito speciale richiede, peraltro, alcuni interventi intesi a rimuovere rigidità operative ed organizzative, che il superamento dell'esperienza dirigista prima, e di quella programmatica poi, hanno reso ormai inopportune e suscettibili di alterare, a danno dei nostri istituti, le condizioni della concorrenza nel contesto del suo ormai prossimo completamento.

A questo appuntamento occorre presentarsi avendo già perfezionato alcuni adeguamenti normativi che rappresentano il necessario presupposto di una efficiente gestione degli istituti di credito speciale.

Gli interventi legislativi e quelli demandati alle fonti sub-primarie dovrebbero consentire agli istituti di integrarsi con le aziende di credito per realizzare un modello di « gruppo bancario » che, collegando distinti soggetti dotati di autonomia operativa e individuale responsabilità, permetta loro di offrire complessivamente, al pari della banca « tuttofare », una completa gamma di servizi finanziari senza peraltro rinunciare al rispetto del principio di specializzazione del credito.

Aspetti di particolare delicatezza investono l'esigenza di salvaguardare il principio della separatezza tra banca e impresa.

È noto che l'autonomia gestionale degli enti creditizi costituisce uno dei capisaldi della legge bancaria, la quale dedica numerose disposizioni a tutelare l'indipendenza del banchiere dalle interferenze della proprietà, da quelle del potere politico e dai condizionamenti che derivano

dai finanziamenti di dimensioni eccessive, che, legando la solvibilità della banca al destino delle imprese debitorie, finiscono col trasformare in sostanza il capitale di credito in capitale di rischio.

La nominatività dei titoli azionari delle banche, le incompatibilità, i vincoli previsti per le obbligazioni degli esponenti bancari, la disciplina in tema di partecipazioni e di limite di fido (specie se diretto a soggetti collegati), lo stesso principio della specializzazione degli intermediari sono tutti istituti preordinati al fine ultimo di tutelare l'autonomia delle decisioni degli organi delle banche.

A questi strumenti, già previsti dalla legge del 1936, altri se ne sono più di recente aggiunti, parimenti finalizzati a perseguire una corretta allocazione delle risorse. Si pensi ad esempio al combinato effetto delle citate leggi n. 281 del 1985 e n. 114 del 1986, che rende possibile la conoscenza dei soggetti che, a monte ed a valle degli intermediari, possono influenzare l'attività di erogazione del credito.

La preoccupazione di evitare ogni forma di strumentalizzazione dei depositi, che pervade la legislazione bancaria, non si è tuttavia mai tradotta nella previsione di strumenti di intervento diretti a precludere alle imprese l'assunzione di posizioni di dominio nella proprietà delle banche. Una tale omissione è stata finora possibile per la composizione morfologica del sistema bancario, caratterizzato dal prevalere di operatori di matrice pubblica o cooperativa, nonché per effetto del ventennale blocco virtuale alla costituzione di nuove banche. La prevedibile espansione numerica degli intermediari privati, che consegnerà alla piena attuazione della direttiva comunitaria in materia di libertà di stabilimento, non consente tuttavia di dilazionare ulteriormente la predisposizione di validi strumenti di intervento.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Desario per questa sua poderosa relazione e lo invito a voler rispondere alle domande che i colleghi certamente vorranno porgli.

ANTONIO BELLOCCHIO. Ringrazio anch'io sentitamente il dottor Desario per la sua corposa relazione, che condivido in larga parte; per tale ragione le rivolgerò solo alcune domande.

Come ella sa, il presidente della CONSOB ha parlato di « aquila bicipite » in relazione alla vigilanza, che dev'essere coordinata con la Banca d'Italia. Può esporci la sua opinione in proposito?

Per quanto concerne la seconda domanda che desideravo porle, ritengo che lei abbia già risposto esaurientemente nella sua relazione, quando ha citato la riforma degli istituti speciali di credito.

Mi interessava, invece, rivolgerle un altro quesito: nell'ipotesi di revisione della legge bancaria, reputa necessario affrontare contestualmente anche il tema della contabilità delle banche e della sua tipizzazione?

Qual è il suo parere in merito alle dichiarazioni rese dal presidente dell'ABI circa il rapporto che deve sussistere tra la vigilanza « strutturale » e la vigilanza « prudenziale »?

Quali provvedimenti possono essere adottati nei confronti dei consorzi bancari di garanzia e di collocamento che, come lei sa, stanno diventando detentori di partecipazione a titolo permanente, snaturando così la loro funzione?

Nella sua relazione, ella si è soffermato sull'articolo 10 della legge bancaria ed in particolare sulle deroghe che sono state apportate: non ritiene opportuno provvedere urgentemente ad una modifica di tale articolo affinché il segreto bancario non sia opponibile al Parlamento?

Non ho intenzione di riprendere la questione dei fondi di garanzia, sui quali lei si è intrattenuto, in particolare per sottolineare il ritardo con cui si procede al varo del relativo provvedimento.

Il sistema italiano prevede un doppio regime per la costituzione di nuove banche e per l'esercizio delle loro attività; attualmente la Banca popolare di Genova ed il Banco di San Giorgio si trovano al primo regime. Quante altre banche sono in « dirittura d'arrivo »?

VINCENZO DESARIO, direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia. Desidero rispondere con ordine, cominciando dal problema dei controlli e dal riferimento all'espressione usata dal presidente della CONSOB, che non conoscevo. L'esperienza di questi anni, successivamente alla legge n. 77 del 1983, è stata molto positiva, in particolare per quanto riguarda gli aspetti di collaborazione tra CONSOB e Banca d'Italia nell'esercizio contemporaneo dei controlli: posso affermare con tranquillità che non è derivato alcun problema dall'« aquila bicipite ».

Ritengo che gli intermediari non bancari – per i riflessi della loro attività sui flussi finanziari globali – devono fare riferimento ad autorità di controllo con funzioni diverse. I compiti della CONSOB devono riguardare i mercati mobiliari, la borsa, la quantità e, eventualmente, la veridicità dell'informazione. Il ricoprire ruoli differenti incide negativamente sulla esplicazione dei compiti specifici attribuiti a ciascun organo di controllo.

Considero indispensabile un intervento che interessi non soltanto la contabilità delle banche, ma anche quella delle imprese: siamo fermi al codice del 1942 che definisce la contabilità in termini di inventario e di libro giornale. L'uso di questi strumenti tradizionali è stato superato dall'avvento dell'informatica e delle nuove tecnologie; è altresì auspicabile un intervento sulle modalità e sui tempi di conservazione della documentazione. Non si tratta di una questione connessa con la riforma della legge bancaria, ma di un problema più generale dell'ordinamento.

Ho già espresso la mia opinione sui concetti di vigilanza « strutturale » e di vigilanza « prudenziale ». Questa distinzione – anche in considerazione del carattere unitario dei controlli – perde rilevanza quando si tratta di affrontare problemi di stabilità e di efficienza degli intermediari bancari. La vigilanza « prudenziale » trova fondamento nel fatto che la Banca d'Italia non può intervenire solo quando il dissesto si è già verificato. I criteri « prudenziali » non sono tuttavia

determinati per la qualificazione dello stato di una banca, poiché la sua solvibilità non può essere determinata soltanto in base a coefficienti patrimoniali minimi. Una banca che ha dieci di patrimonio e cento di impieghi, è in buone condizioni, se questi ultimi sono tutti recuperabili; ma una banca, che ha cento di patrimonio e cento di impieghi irrecuperabili, è considerata non sana. Se l'attività di vigilanza deve anche tendere a prevenire le crisi bancarie, non c'è dubbio che l'organo di vigilanza non può esimersi dal compiere verifiche sulla qualità degli attivi e dei passivi, sull'organizzazione, sui comportamenti dei dirigenti, sulla loro professionalità.

A proposito dei consorzi di collocamento titoli e di garanzia, rilevo che i problemi posti riguardano non solo le banche, ma anche molte società finanziarie; io posso riferirmi soltanto a quello che riguarda il sistema bancario.

Ritengo che la linea della Banca d'Italia in questo campo sia corretta, e riduca il rischio che, nei portafogli delle banche, permangano per lunghissimo tempo titoli per i quali la banca ha partecipato al sindacato di collocamento. Non escludo che da parte nostra sia possibile - nei casi in cui sussista il rischio che il mercato non risponda, o che la banca venga a detenere in portafoglio titoli del proprio gruppo - negare l'autorizzazione a partecipare al sindacato di garanzia (non a quello di collocamento): questi sono i provvedimenti che la legge consente, e che è possibile adottare; credo che in qualche caso nel passato siano stati già praticati.

Per quanto riguarda l'articolo 10 della legge bancaria, io sono molto attento, onorevole Bellocchio, alle opinioni di tutti; ma devo dire che l'articolo 10 è estremamente importante. Aggiungo anzi che, se esso non esistesse, noi saremmo stati costretti ad introdurre una disposizione equivalente nel 1985. Infatti, nella direttiva comunitaria n. 780 del 1977, l'articolo 12 - ripreso dal decreto del Presidente della Repubblica n. 350 del 1985

- prevede che lo scambio di informazioni tra autorità di vigilanza presuppone l'esistenza di un segreto d'ufficio. Si tratta di vedere l'estensione delle deroghe a tale segreto, e quanto, quando e in che momento la deroga si debba consentire, e a quali autorità.

È evidente che se il Parlamento decidesse di modificare la normativa, e di stabilire che le informazioni si possono liberamente fornire, non potremmo che adeguarci: ma credo che ciò non sia desiderabile. Non è pensabile, in verità, condurre in modo rapido ed efficace un'ispezione presso un'azienda di credito, specie se di grandi dimensioni, senza la collaborazione dei dirigenti e dei dipendenti della stessa azienda ispezionata.

Ma il giorno in cui questa collaborazione venisse meno, per il fatto che le informazioni possano essere divulgate; il giorno in cui bisognasse porre sul tappeto notizie che, per ragioni di lavoro, si acquisiscono sul conto di depositanti e prenditori di credito, che nulla hanno a che fare con incidenti eventuali in cui la banca sia incorsa, si ridurrebbe l'efficacia dell'azione di vigilanza e perciò stesso, non si farebbe un bene del paese.

Voglio aggiungere che, se lei si riferisce alla questione sorta con la Commissione anti-mafia, devo precisare che la Banca d'Italia non si è posta alcun problema con la « Commissione Sindona » e con la « Commissione P2 », perché le leggi istitutive di tali Commissioni di inchiesta avevano puntualmente previsto il superamento di simili ostacoli giuridici. La legge istitutiva della Commissione anti-mafia non l'aveva invece previsto, e neppure lo prevedeva il suo regolamento; nonostante ciò, vi è noto che di fatto la Commissione parlamentare ha avuto accesso alla documentazione ritenuta necessaria per le sue finalità conoscitive.

PRESIDENTE. Ma anche questa Commissione aveva chiesto di conoscere un rapporto: ritengo che da questo particolare abbia tratto spunto la domanda dell'onorevole Bellocchio.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Non ho presente questa circostanza.

ANTONIO BELLOCCHIO. C'è stato uno scambio di lettere tra me e il ministro del tesoro su questo argomento...

PRESIDENTE. Tanto più che poi, in verità, la Commissione potrebbe conoscere un documento in seduta segreta: esiste anche la possibilità di una seduta di questo tipo, che vincola al segreto i partecipanti.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Non ci sono pervenute richieste in questo senso.

PRESIDENTE. Si vede che il ministro del tesoro ha fatto da schermo oggettivo, evitandovi l'imbarazzo...

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. A proposito del fondo interbancario di garanzia, devo riconoscere che indubbiamente vi è un certo ritardo. Ma ho notizia che il 7 aprile prossimo si terrà una riunione del comitato e del consiglio dell'ABI, in cui verrà definito - almeno così mi è stato riferito - il varo di questo fondo di garanzia.

Con riferimento alla costituzione di nuove banche e al principio della doppia autorizzazione, ricordo che quest'ultimo è un principio che già esisteva prima del decreto n. 350 del 1985: e devo dire che, se non erro, nella fase di predisposizione di tale decreto, fu esaminata e non accolta una proposta di unificazione delle due autorizzazioni.

La necessità di avere oggi accanto all'autorizzazione alla costituzione del nuovo ente creditizio anche quella all'esercizio dell'attività è determinata intanto da motivi di omogeneità, perché, come lei sa, esistono istituti - in particolare, istituti di credito speciale - che vengono costituiti per legge. Ora, giacché la direttiva comunitaria n. 780 del 1977 attribuisce esplicitamente all'autorità di vigilanza

il potere di autorizzare l'inizio o l'esercizio dell'attività per tutti gli enti creditizi, era giocoforza ammettere, per non introdurre deroghe a favore degli enti costituiti per legge, un regime di doppia autorizzazione. Tale regime appare opportuno anche per altro motivo; infatti, il decreto del Presidente della Repubblica n. 350, in coerenza con la direttiva comunitaria, prevede, come condizione per l'autorizzazione al nuovo ente creditizio, la verifica di requisiti di onorabilità e di professionalità non solo per gli amministratori, ma anche per la direzione. E tuttavia, nel momento in cui viene concessa l'autorizzazione alla costituzione, possono valutarsi solo i requisiti dei soci promotori e del consiglio di amministrazione che viene nominato in quella sede, ma non quelli della direzione, che viene scelta solo successivamente. L'ulteriore autorizzazione all'esercizio dell'attività consente invece di verificare anche i requisiti della direzione.

Sono questi i motivi di ordine sia giuridico, sia pratico, che confortano il regime della doppia autorizzazione.

PRESIDENTE. Non essendovi altre domande, e prima di rivolgerne qualcuna io stesso, dottor Desario, vorrei manifestare soddisfazione per l'apprezzamento che lei ha avuto per la proposta di legge sulla trasparenza bancaria, di cui sono primo firmatario insieme con rappresentanti di tutti i gruppi politici: apprezzamento per le finalità e i risultati che essa si propone.

Preliminarmente, vorrei sapere se possiamo avere copia di due documenti che non credo siano riservati (qualora lo fossero, ritenga come non fatta questa mia domanda): in primo luogo, nella sua relazione si è parlato di un recentissimo statuto-tipo delle Casse rurali: credo che sarebbe utile alla Commissione averne copia.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Non è un documento riservato, sicuramente potrò farne avere copia alla Commissione.

PRESIDENTE. La ringrazio. In secondo luogo, interesserebbe disporre della normativa relativa al fondo di garanzia dei depositi bancari, che ha formato anche oggetto di delibera del CICR; credo sia pubblica, ma non l'ho letta, e come forse altri colleghi: anche se potremmo chiederla ad altre fonti, mi pare più giusto chiederla a voi.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Esiste una delibera del Comitato, e non si tratta di un documento segreto. Provvederemo ad inviare alla Commissione copia anche di esso.

PRESIDENTE. La ringrazio. La mia prima domanda si collega, in parte, ad un'altra che è stata già fatta dall'onorevole Bellocchio. Con riferimento all'articolo 10 della legge bancaria, vorrei soffermarmi su un particolare: quando la Banca d'Italia - e, per essa, formalmente il Governatore, il suo ufficio sostanzialmente - ravvisa estremi di reato, che cosa comunica all'autorità giudiziaria? Pongo questa domanda perché per lo meno in due casi l'autorità giudiziaria si è accorta soltanto dopo dei reati menzionati nella comunicazione. Mi riferisco al giudice Mucci che, a suo tempo, nel caso riguardante il Banco Ambrosiano, non rilevò i reati che erano stati comunicati (a quanto pare, così risultava dalla documentazione della Banca d'Italia); anche nel caso del Banco di Napoli, il sostituto procuratore generale della Repubblica, dottor Guida, per altro esperto in materia, non rilevò estremi di reato. Si dice che questa seconda vicenda abbia avuto anche uno sviluppo in seno al Consiglio superiore della magistratura: in realtà, non sarebbe stata trasmessa la parte riservata del rapporto, bensì soltanto quella pubblica (che anch'io, a suo tempo, avevo letto e che poteva non far supporre l'esistenza di quei reati).

Io vorrei dunque comprendere il seguente punto: la Banca d'Italia denuncia dei reati, comunica dei rapporti? In questa seconda ipotesi, li invia integralmente o ne fa una sintesi?

Vorrei porle ora una seconda domanda, anch'essa di carattere tecnico-giuridico, ma sempre attinente al problema della vigilanza. L'autorità giudiziaria ritiene che la procedura per gravi irregolarità nella gestione sociale relativa a banche non rientri nella propria competenza, bensì in quella della Banca d'Italia: quest'ultima, al contrario, è del parere che la propria attività di vigilanza non abbia per oggetto questa materia nella sua totalità, ma soltanto una parte di essa, quella relativa alla liquidità ed alla solvibilità. Questa è materia di volontaria giurisdizione; però corti d'appello, tribunali di tutta Italia hanno sempre dichiarato la propria incompetenza. D'altra parte, in due occasioni tale materia è stata sottoposta anche alla Corte di cassazione a sezioni riunite e la Banca d'Italia è intervenuta in giudizio in sede di regolamento di giurisdizione ritenendo, appunto, che l'attività di vigilanza sulle banche fosse di competenza propria, non dell'autorità giudiziaria. Ora, io vorrei capire quale sia la posizione della Banca d'Italia: essa si riconosce questa competenza, oppure esiste un vuoto? I « disgraziati » soci delle banche (e non mi riferisco solo a questi, bensì anche a terzi) possono avanzare denuncia al pubblico ministero, che può instaurare il procedimento di cui all'articolo 2409 del codice civile? Tutti i soggetti interessati che sono privati - secondo l'uniforme giurisprudenza dell'autorità giudiziaria - della garanzia rappresentata da tale procedimento, trovano una forma di tutela nell'attività di vigilanza della Banca d'Italia o quest'ultima, in parte, declina questo compito, non riconoscendosi nella giurisprudenza dell'autorità giudiziaria ordinaria?

Infine, vorrei porle una terza domanda di carattere più generale, ma sempre inerente all'attività di vigilanza. Quando si verificò la vicenda del Banco Ambrosiano, il ministro Andreatta rilevò in due occasioni la necessità di assumere provvedimenti (consistenti, suppongo, innanzitutto in una trattativa diplomatica e poi anche in atti di legge) relativamente allo statuto dello IOR, per far sì che l'Istituto

non potesse, sulla base del regolamento vigente, produrre questi effetti negativi sul nostro ordinamento bancario che, in più di una circostanza, si sono poi verificati. Ora, naturalmente, io non chiedo che la Banca d'Italia faccia ciò che non può fare o assuma provvedimenti che non rientrano nella sua competenza; vorrei però che lei ci desse dei suggerimenti circa il tipo di legge che dovrebbe essere elaborata per ottenere tale neutralizzazione. Ciò sarebbe interessante; a suo tempo, il ministro Andreatta sosteneva si dovesse prevedere obbligatoriamente l'istituzione, da parte dello IOR, di una struttura bancaria in Italia, soggetta al nostro ordinamento. Tuttavia, questa è solo una metà del discorso: infatti, se manca poi il divieto di esercitare nel territorio dello Stato Città del Vaticano o in dipendenze extraterritoriali, allora l'Istituto per le opere di religione avrebbe solo il vantaggio di disporre di una struttura in più, operante nel territorio italiano.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Innanzitutto desidero richiamarmi al problema della trasparenza. Desidero precisare che, sul piano generale, vi è apprezzamento in ordine all'iniziativa, però io gradirei che non si ponesse il sistema bancario italiano in una situazione di « ingessatura » o di « burocratismo » dell'attività, così come sembra emergere da talune indicazioni. Devo essere molto franco al riguardo, perché questo punto mi preoccupa veramente; se la norma si limitasse ad emanare dei principi di carattere generale, demandando poi alla facoltà dell'autorità amministrativa di stabilire chiaramente tutte le modalità d'informazione ed altro, il risultato a mio avviso sarebbe estremamente positivo.

Ricordo di aver citato più volte la direttiva CEE sul credito al consumo; ritengo che essa sia indicativa di un metodo che può essere seguito più in generale.

Come già detto, essa si applica a tutti i soggetti, anche non bancari, che prati-

cano la concessione di prestiti personali, ha come obiettivo quello di garantire una piena informazione del cliente senza comprimere l'autonomia negoziale delle parti; prevede la predeterminazione degli oneri comprensivi a carico del prestatore di credito soltanto con riferimento a tipi di operazioni (mutui, sovvenzioni con rimborsi a rate costanti) per le quali ciò è tecnicamente possibile.

Quanto all'applicazione dell'articolo 10 della legge bancaria, se, ad esempio, dall'esame di un rapporto ispettivo risultano fatti concernenti la violazione dell'articolo 38 della legge medesima per alcuni amministratori, non invieremo l'intero rapporto amministrativo ai magistrati, ma solo la parte concernente quella fattispecie che appare rilevante sul piano penale. Se nulla emerge dalla restante documentazione, ci asteniamo dall'inviarla all'autorità giudiziaria: questo è il comportamento che abbiamo sempre seguito. Io ho il massimo rispetto per i magistrati, il cui lavoro è estremamente delicato, soprattutto in certe zone: essi hanno quindi diritto al massimo sostegno. Allo stesso modo, quando sul tavolo del magistrato arriva una denuncia da parte di un organo tecnico come la Banca d'Italia, cautela vorrebbe che essa venisse approfonditamente valutata.

PRESIDENTE. Condivido anch'io questa considerazione.

ANTONIO BELLOCCHIO. Siamo tutti d'accordo, al riguardo.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. La procedura operativa seguita nei rapporti con la magistratura si è da tempo consolidata nel modo seguente: il magistrato, una volta ricevuta la segnalazione della Banca, convoca l'ispettore e, in istruttoria, gli chiede di illustrargli i fatti. Altre volte, nel caso di indagini, il magistrato chiede di iniziare l'esibizione di un rapporto ispettivo; il documento gli viene mostrato dal direttore locale della Banca che gli chiede - e la magistratura

aderisce quasi costantemente a tale richiesta - di leggerlo, di individuare le parti che interessano, di trattenere solo quelle rilevanti per il processo e, quindi, di restituire il resto. In altri casi ancora, possono essere avanzate, da parte dei magistrati, richieste di collaborazione tecnica: al momento, oltre quindici ispettori sono impegnati in perizie contabili per conto della magistratura (taluni da oltre due anni). Far fronte a queste esigenze pone talvolta problemi organizzativi per l'attività di vigilanza.

Per quanto riguarda il riferimento al caso dell'Ambrosiano e in particolare alla vicenda delle denunce valutarie, c'è da dire che la legge n. 159 del 1976 fa carico direttamente all'ispettore di riferire all'autorità giudiziaria su infrazioni valutarie che costituiscono reato. Nel caso specifico, l'ispettore, riscontrato il rilievo penale dei fatti, indirizzò la denuncia alla magistratura, senza interessare la Banca. La successiva elaborazione tecnica e giuridica è stata operata dai giudici.

Va inoltre considerato che in seguito l'indagine istruttoria progredì per effetto di acquisizioni operate dai magistrati in altre sedi.

PRESIDENTE. Non voglio conoscere il caso specifico del Banco di Napoli, che potrebbe costituire materia riservata. Vorrei solo capire se la Banca d'Italia indirizza alla magistratura anche parti di documentazione riservata, almeno per quanto concerne fatti che costituiscono reato.

VINCENZO DESARIO, direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia. Se i fatti relativi all'ipotesi di reato sono illustrati anche nella parte riservata del rapporto ispettivo (quello cioè che non viene consegnato all'azienda di credito) noi la aggiungiamo senz'altro alla documentazione. Tutto ciò che l'ispettore ha raccolto sui fatti che la Banca d'Italia ritiene di possibile rilevanza penale, anche se si tratta di un semplice allegato, viene inviato al magistrato. Non v'è alcun dubbio.

PRESIDENTE. Pare che, sul caso Banco di Napoli, dinanzi al Consiglio superiore della magistratura sia stato detto il contrario.

VINCENZO DESARIO, direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia. Sembra, per quanto è a mia conoscenza, che l'autorità giudiziaria si sia lamentata di non avere avuto l'intero rapporto ispettivo. Ripeto che non inviamo le parti del rapporto che non si riferiscono ai fatti denunciati; d'altra parte, come ho già chiarito, corrispondiamo sempre alle eventuali richieste di esibizione.

Per quanto riguarda l'articolo 2409 del codice civile, la nostra attività in relazione ai problemi di crisi delle banche, cui mi sono già riferito, anche se indirettamente, parlando della loro soluzione, non si limita al controllo delle condizioni di liquidità e solvibilità: prova ne sia che molti provvedimenti di gestione straordinaria sono stati assunti, in particolare negli ultimi tempi, per gravi irregolarità nella gestione, e quindi per circostanze che possano anche non incidere direttamente sulla liquidità o sulla solvibilità.

PRESIDENTE. Mi scusi, dottor Desario, se mi esprimo con maggiore chiarezza: vorrei sapere se la Banca d'Italia, visto che l'autorità giudiziaria nega la propria giurisdizione in questo campo, copre tutta l'area rispetto alla quale il giudice nega la propria competenza. In altre parole, l'organo di vigilanza fornisce quella tutela che soci di minoranza (inferiore al *quorum* prescritto dal codice civile) o terzi possono conseguire in genere tramite il pubblico ministero, nel caso in cui l'autorità giudiziaria si dichiari incompetente?

So bene, d'altra parte, che l'articolo 57 della legge bancaria prevede, per quanto riguarda l'amministrazione straordinaria di un'azienda di credito, fattispecie come le gravi irregolarità di gestione.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Non mi sento di condividere l'ipotesi che un privato cittadino possa attivare, da parte dell'organo di vigilanza, la procedura di gestione straordinaria. Non v'è dubbio, lo ribadisco, che qualsiasi segnalazione può risultare utile sotto l'aspetto conoscitivo e costituire un'informazione supplementare che sottoporremmo ad approfondimento; la procedura straordinaria verrà attivata soltanto se la Banca riterrà che esistano i presupposti di legge.

A mio parere, il funzionamento del sistema bancario non è assimilabile a quello delle altre imprese. Abbiamo affrontato il problema dell'interdipendenza dei mercati: ciò che conta nell'attività bancaria non sono solo gli interessi dei depositanti, che troveranno indirettamente tutela, ma i meccanismi creditizi, quelli che attengono specificamente all'erogazione del credito i quali, in caso di turbativa, possono smettere di funzionare, inducendo crisi di illiquidità, anche irreparabili, nelle aziende produttive con le quali la banca è in rapporti d'affari.

Alla Banca d'Italia spetta in via esclusiva di esaminare ed approfondire i fatti che possano portare alla verifica della sussistenza di presupposti per la gestione straordinaria.

Vorrei aggiungere che il diritto dei soci alla impugnativa dei bilanci delle società quotate è stato addirittura attenuato; è ciò in concomitanza al conferimento di poteri di intervento alla CONSOB. Questa circostanza a me sembra non poco significativa.

PRESIDENTE. Vorrei fare un altro esempio. Qualche tempo fa è stato il caso di una banca calabrese per la quale, su richiesta dei soci, il pubblico ministero ha promosso l'azione ex articolo 2409 del codice civile. L'autorità giudiziaria declinò la sua competenza, la cosa fu comunicata alla Banca d'Italia. Vorrei sapere, senza minimamente entrare nel caso concreto, come vi comportate di fronte ad evenienze di questo tipo.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Vengono valutate le circostanze. Se non si ritengono sussistenti i presupposti di legge (come gravi irregolarità gestionali o gravi perdite) non si assume alcuna iniziativa della specie.

Può ritenersi sussista una specialità delle ipotesi di intervento straordinario con un implicito affievolimento della tutela diretta dei soci.

PRESIDENTE. Poiché l'articolo 2409 del codice civile prevede come misura cautelare l'ispezione da parte di un ispettore giudiziario quando sussistano sospetti di grave irregolarità, voi vi comportate nello stesso modo?

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Se il sospetto viene condiviso, il comportamento è analogo. In questo non vi sono differenze: anche il giudice deve formarsi un convincimento sui fatti.

Per quanto riguarda il suo ultimo quesito, circa l'opportunità di neutralizzare i possibili effetti negativi provocati sul nostro ordinamento bancario da istituti di credito ad esso non assoggettati, credo che la competenza non sia della Banca d'Italia. Si tratta di un problema di rapporti internazionali a livello di apparati diplomatici. Se, invece, viene chiesta collaborazione dal punto di vista tecnico, avendola in altre occasioni fornita, credo che la Banca d'Italia non mancherebbe di esprimere la sua opinione. Al momento, dunque, non sono in grado di dire qualcosa di più preciso.

PRESIDENTE. In questo caso, sarebbe richiesta la vostra collaborazione da parte del potere legislativo ed essa potrebbe assumere le caratteristiche di un suggerimento tecnico.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Ritengo siano questioni sulle quali riflettere adeguatamente. Non ho mai avuto occasione di soffermarmi su questo

problema che richiede un notevole approfondimento e non sono a conoscenza di un'eventuale elaborazione in proposito da parte della Banca d'Italia.

PRESIDENTE. In conclusione, desidero ringraziare vivamente il dottor Desario e i suoi colleghi per la relazione, così valida ed esauriente, e per la pazienza con la quale il dottor Desario ha risposto alle nostre e, soprattutto, alle mie domande.

VINCENZO DESARIO, *direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia*. Ringrazio lei, signor Presidente, anche a nome dei miei colleghi, per l'attenzione che ci è stata concessa.

La seduta termina alle 20.