

**14**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 14 APRILE 1987**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIORGIO RUFFOLO**

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del professor Ferdinando Ventriglia, direttore generale del Banco di Napoli. Rivolghiamo un saluto molto cordiale e non formale né rituale al professor Ventriglia ed ai suoi collaboratori, il dottor Vigliar e il dottor Spina, per la cortesia dimostrata nell'accogliere l'invito della Commissione a fornire un contributo alla nostra indagine conoscitiva.

Come è nostra consuetudine, la invitiamo ad illustrarci la memoria che ha predisposto ed a sottoporsi, successivamente, alle richieste di chiarimenti e integrazioni che le verranno presumibilmente poste dai commissari.

Se lei è d'accordo, le do quindi senz'altro la parola, ringraziandola ancora una volta per aver accettato il nostro invito.

**FERDINANDO VENTRIGLIA, direttore generale del Banco di Napoli.** Vorrei anzitutto ringraziare la Commissione per l'invito che mi è stato rivolto, anche a nome dei miei collaboratori; e vorrei ringraziare lei, signor presidente, per la squisitezza con la quale ha introdotto la mia relazione.

Il mio documento, relativamente ad alcuni punti, è piuttosto stringato; poiché il mio intervento viene dopo tanti altri sullo stesso argomento, ho dovuto tenere conto di quanto precedentemente è stato detto. Naturalmente, sono a disposizione dei commissari per fornire tutti i chiarimenti che sarò in grado di dare, sperando che siano esaurienti rispetto agli interrogativi che gli onorevoli deputati vorranno rivolgermi.

Articolerò l'esposizione prendendo le mosse dalle profonde modificazioni in atto nel sistema finanziario internazionale; mi soffermerò sui progressi registrati nel nostro paese e punterò l'attenzione sui problemi che da questi progressi traggono origine, indicando le possibili soluzioni al fine di garantire la stabilità e promuovere l'efficienza degli intermediari. Al Mezzogiorno d'Italia, le cui sorti mi sono particolarmente a cuore, dedicherò specifiche considerazioni.

A livello internazionale è in atto una profonda modificazione dei mercati finanziari e creditizi. I fenomeni che hanno assunto una portata significativa e hanno spinto in direzione di un aumento della concorrenza tra gli intermediari sono sostanzialmente tre: la *securitization*, la « globalizzazione » dei mercati; l'intenso sviluppo delle tecnologie.

Per *securitization* si intende la trasformazione di qualsiasi forma di credito in un titolo (« mobiliarizzazione » o « cartolarizzazione » del credito): nel 1986, sui mercati internazionali dei capitali, sono state emesse obbligazioni per 226 miliardi di dollari, a fronte di un totale dei finanziamenti pari a 318 miliardi.

A seguito del processo di *globalization*, i mercati dei vari paesi vanno unificandosi e, all'interno di questo grande mercato, vanno svanendo le demarcazioni fra i singoli comparti operativi (ad esempio, quella tra settore creditizio e settore mobiliare).

L'unificazione dei mercati e l'aumento della concorrenza che ne deriva sono supportati dall'innovazione tecnologica, che costituisce una componente fondamentale dell'innovazione finanziaria, nel senso che

riduce notevolmente i costi di informazione e di transazione.

Queste profonde trasformazioni dei mercati tendono a riflettersi sul modo di operare degli intermediari, indotti sempre più a muoversi secondo una strategia di respiro internazionale.

Nel nostro paese, mentre il processo di mobiliarizzazione del credito è frenato dalla regolamentazione delle emissioni obbligazionarie, la tendenza alla globalizzazione è di fatto ostacolata dai persistenti vincoli alla libera circolazione dei capitali.

Il processo di armonizzazione delle normative dei paesi CEE in tema di libera circolazione dei capitali, dei servizi e dei prodotti finanziari procede ancora con lentezza. Per raggiungere l'obiettivo di un unico mercato, il « libro bianco » della Commissione CEE, presentato nel giugno 1985, prevede a partire dal 1992 il principio del « mutuo riconoscimento » delle norme nazionali. In base a tale principio le merci, i servizi e i prodotti finanziari che sono conformi alla normativa di uno Stato membro possono circolare liberamente in tutta la Comunità, anche in quei paesi che hanno una diversa disciplina. Il che significa che nel 1992 le banche straniere potranno operare in Italia secondo le regole del paese di provenienza.

Il principio del mutuo riconoscimento tende ad accelerare l'unificazione del mercato europeo, sostituendosi in modo drastico al principio della graduale armonizzazione delle legislazioni nazionali. Sulla opportunità di inserire questa disposizione non possono sorgere degli interrogativi, dal momento che in tal modo si ottiene sì l'unificazione del mercato, ma al livello più basso di regolamentazione. È ovvio, infatti, che se le banche tedesche potranno operare nel nostro paese come banche « universali », ci troveremo inizialmente spiazzati e costretti poi ad adeguare la nostra legislazione a quella della Germania federale.

Se è auspicabile, il principio del mutuo riconoscimento venga adeguatamente temperato, per non giungere ad applica-

zioni brutali, è pure necessario che nel nostro paese si accelerino i tempi verso l'integrazione finanziaria con gli altri paesi della CEE.

Di queste spinte verso la creazione nella Comunità di un mercato finanziario e bancario con regole uniformi non si può non tenere conto nell'affrontare i problemi di inquadramento normativo posti dall'accentuato sviluppo del nostro mercato interno.

Mentre lo scenario finanziario internazionale mostra profonde modificazioni e si avvicina sempre più la realizzazione della libera circolazione dei capitali e dei diversi servizi bancari all'interno della Comunità economica europea, il nostro paese sta vivendo un periodo di rapida evoluzione degli intermediari e dei prodotti finanziari.

È solo il caso di ricordare che, almeno fino alla metà degli anni '70, le aziende di credito erano l'unico grande collettore del risparmio di formazione familiare. La crescente divaricazione tra i saldi finanziari dei settori in *surplus* e dei suoi settori in *deficit*, originata da una serie di motivi che non sto qui a ricordare e accentuata dal crescente ritmo inflazionistico, trovava composizione unicamente attraverso l'intermediazione del sistema bancario. Di qui una serie di vincoli amministrativi alla destinazione dell'attivo delle aziende di credito (vincolo di portafoglio, massimale sugli impieghi); di qui un'intensa opera di trasformazione delle scadenze da parte delle banche, per conciliare la spiccata preferenza per la liquidità da parte dei risparmiatori con la richiesta di fondi a prorata scadenza da parte delle imprese.

L'iperintermediazione bancaria è stata progressivamente corretta con la nascita e lo sviluppo del mercato monetario, peraltro ancora limitato ai titoli emessi dal Tesoro dello Stato, dal momento che le accettazioni hanno avuto breve fortuna, mentre strumenti come i *commercial papers* non sono mai « decollati ». Nel volgere di pochi anni, l'attenzione dei risparmiatori si è spostata su titoli di Stato a più lunga scadenza (BTP, CCT), mentre

le banche, per sfuggire ai severi vincoli operativi, creavano il cosiddetto settore parabancario, con società operanti soprattutto nel *leasing* e nel *factoring*.

Negli anni più recenti, le grandi imprese, con accentuato sostegno dello Stato, hanno posto in essere un profondo processo di ristrutturazione produttiva attraverso un uso sempre più spinto dell'innovazione tecnologica. Contemporaneamente, in presenza di tassi reali elevati, hanno imparato a gestire molto attentamente sia i mezzi finanziari disponibili che le fonti di provvista di capitale.

Questo processo congiunto di ristrutturazione e risanamento finanziario ha portato le imprese a produrre nuovamente profitti; la borsa ha iniziato a registrare la mutata situazione reddituale delle aziende e ha contribuito ad accrescere la disintermediazione bancaria. Erano intanto entrati sul mercato i fondi comuni di investimento mobiliare che, a loro volta, avvicinavano sempre più i risparmiatori al mercato finanziario, senza l'intermediazione bancaria.

Per il sistema bancario si è delineato, dunque, un pericolo caratterizzato da un processo di disintermediazione sia dal lato del passivo che dell'attivo di bilancio. Il primo, iniziato nel 1979 per l'elevata concorrenzialità dei rendimenti offerti dai titoli pubblici, è andato via via accentuandosi per il moltiplicarsi, sul mercato, di forme alternative di investimento del risparmio, che offrivano remunerazioni competitive rispetto al deposito bancario. Dal lato dell'attivo, le banche sono state invece penalizzate, rispetto ai canali finanziari alternativi, dagli alti livelli dei tassi di interesse e dai vincoli posti all'espansione del credito.

I nuovi prodotti e i nuovi intermediari finanziari non hanno trovato collocazione, se non in misura ridotta, nello schema normativo vigente, che nella sostanza risale a cinquanta anni fa. Ed oggi ci si interroga sulla validità di questa normativa e sull'attualità dei principi in essa contenuti al fine di pervenire ad un'organica disciplina dell'articolato quadro di intermediari finanziari esistenti.

L'intenso sviluppo finanziario pone sul tappeto problemi di vasta portata, che vanno al di là del controllo degli intermediari. Nell'ottica di garantire la stabilità del sistema, di promuoverne l'efficienza e di stimolarne la capacità di competere con i concorrenti stranieri, l'attenzione, a mio avviso, va posta sostanzialmente sui seguenti temi: assecondare la crescente articolazione del mercato e la nascita di nuovi intermediari; stabilire a quali controlli devono essere assoggettati gli intermediari; delimitare, in base ad un approccio più moderno al problema della banca « universale », il credito commerciale da quello mobiliare; regolare i rapporti di partecipazione banca-impresa e impresa-banca; accrescere la velocità di liberalizzazione valutaria e di integrazione europea; accelerare il processo di integrazione finanziaria del Mezzogiorno.

Il completamento della struttura finanziaria del nostro paese potrebbe attuarsi con la creazione di intermediari quali i fondi « chiusi », i fondi immobiliari e i fondi-pensione, già operanti validamente in altri paesi sviluppati.

I fondi « chiusi » dovrebbero favorire l'accesso al mercato dei capitali delle imprese medie e medio-piccole che, da sole, non hanno tale capacità. Si tratta, cioè, di una forma indiretta e congiunta di ricorso al mercato. È auspicabile che i diversi disegni di legge sinora presentati sfocino in una normativa in grado di far « decollare » questi nuovi intermediari che potrebbero rivelarsi di grande ausilio, in particolare per le imprese meridionali.

Con la disciplina dei fondi di investimento immobiliare – necessariamente di tipo « chiuso » – si dovrebbe regolamentare lo sviluppo di forme di investimento immobiliare, in passato realizzate attraverso l'emissione di titoli atipici. I fondi di questo tipo dovrebbero svolgere una funzione positiva nei confronti dell'edilizia, canalizzando il risparmio verso il settore delle costruzioni.

Nel contesto di un'articolata struttura finanziaria, un ruolo di rilievo dovrà essere, infine, svolto dai fondi integrativi (aziendali e di categoria) di natura previdenziale. La disciplina dei fondi-pensione, che nei paesi stranieri hanno una notevole importanza, riveste urgenza, dal momento che alcune grosse imprese hanno realizzato sistemi di previdenza integrativa.

È largamente condivisa l'opinione che, in una struttura finanziaria moderna e sufficientemente articolata, i mercati debbano essere disciplinati con l'imposizione di regole e di controlli da parte di organi di emanazione pubblica. L'assenza di regolamentazione di certi segmenti del mercato porta inizialmente ad uno sviluppo intenso di quell'attività; successivamente, la stabilità può risultarne compromessa e, attraverso un processo a catena, trasmettersi all'intera struttura finanziaria. Regole e controlli sono dunque indispensabili perché il mercato finanziario svolga la sua funzione con continuità ed efficacia: il problema si pone oggi con urgenza per la coesistenza nel nostro paese di intermediari soggetti a regole stringenti con intermediari totalmente liberi di operare.

Il tipo di controlli da adottare, rivolti agli intermediari o alle operazioni da loro poste in essere, l'intensità della loro applicazione, i destinatari di questi controlli: sono questi i temi più ampiamente dibattuti.

Negli Stati Uniti, i controlli « prudenziali » vengono riservati alle banche commerciali, per la loro specificità, cioè perché il loro passivo costituisce moneta e, secondo una tesi più recente, perché il loro attivo ha un elevato valore informativo sulla situazione dei prenditori di prestiti. I mercati finanziari vengono disciplinati, per assicurarne la trasparenza, con controlli non sugli intermediari, ma sulle operazioni. È tuttavia emblematico che negli Stati Uniti si avverta l'esigenza, oltre che di una *deregulation* dei mercati, anche di una *regulation* degli intermediari.

Questo sembra appunto l'indirizzo più seguito nei paesi della Comunità, che ten-

dono ad una vigilanza mirata ad entrambe le categorie di intermediari finanziari, bancari e non bancari. Esigenze di tutela del risparmio, di stabilità del sistema finanziario nel suo complesso, di controllo dei flussi globali di credito spingono in questa direzione.

In particolare, la tutela del risparmio viene estesa dal cosiddetto risparmio inconsapevole - e cioè dal deposito bancario - al risparmio « consapevole », quello investito in strumenti finanziari che hanno un valore nominale che dipende dall'andamento dei mercati. La distinzione sta nel fatto che nel primo caso il risparmiatore affida le sue risorse ad una banca senza conoscerne il grado di liquidità e di solvibilità; nel secondo, il risparmiatore sa che il suo investimento è soggetto a un rischio in conto capitale.

Nel nostro paese, la posizione autorevolmente espressa dai rappresentanti della banca centrale è quella di sottoporre a forme di controllo prudenziale anche gli intermediari finanziari non bancari, prevedendo vincoli specifici e graduati a seconda dei diversi tipi di intermediari. Questa posizione si fonda sul principio contenuto nella legge bancaria, di approccio globale all'intermediazione finanziaria. Analoga la posizione espressa nel documento finale della « commissione Fracanzani »: per gli intermediari di mercato mobiliare vanno stabilite una disciplina minimale uguale per tutti e una disciplina specifica per le singole categorie.

Alcuni esponenti del mondo finanziario e bancario divergono da questa impostazione, sostenendo che, creando una maglia fitta di controlli e tipizzando tutti gli intermediari si frenerebbe l'innovazione, si irrigidirebbe la struttura finanziaria, si creerebbe una serie di costi inutili. Si propongono controlli « prudenziali » solo per gli intermediari il cui passivo costituisce moneta, per quelli che emettono passività oltre il limite del capitale (istituti di credito speciale e *merchant banks*), per quelli che hanno una rilevanza sociale particolare (fondi-pensione); per gli altri operatori di mer-

cato finanziario andrebbe ipotizzata una categoria unica e astratta in grado di svolgere attività diverse da quelle tipizzate e sottostante ad obblighi di trasparenza.

Se è giusto non irrigidire troppo la struttura finanziaria, se è giusto non penalizzare eccessivamente l'efficienza, è tuttavia indispensabile porre ordine con l'assoggettamento a regole di funzionamento degli intermediari che oggi sono esenti da vincoli.

Nel nostro sistema, le aziende di credito, gli istituti di credito speciale, le compagnie di assicurazione e i fondi comuni di investimento mobiliare sono destinatari di discipline specifiche; altre categorie di intermediari che si auspica siano introdotte per via legislativa (fondi-pensione, fondi mobiliari e « chiusi ») potranno essere regolate secondo i principi della legge n. 77 del 1983 istitutiva dei fondi mobiliari. Alcuni intermediari « creditizi » non bancari, quali le società di *leasing*, di *factoring*, di credito al consumo, che appunto svolgono un'attività sostitutiva di quella bancaria nel comparto dei prestiti, dovrebbero essere sottoposti ad una normativa tale da rendere possibile alla banca centrale il governo del flusso totale di credito. Infine, per gli intermediari di mercato mobiliare dovrebbero essere fissati obblighi tendenti essenzialmente alla trasparenza (iscrizione in uno specifico albo; onorabilità e professionalità degli amministratori; obblighi di informazione e così via).

Quanto agli organismi preposti al controllo, bisogna contare su una stretta collaborazione tra Banca d'Italia e CONSOB, la prima impegnata nel governo dei flussi, la seconda nell'assicurare la trasparenza dei mercati.

In Italia, a differenza che in altri paesi, la demarcazione tra credito a breve termine e credito a medio termine è contenuta solo implicitamente nella « legge bancaria », nella quale si dispone la specializzazione degli intermediari quanto a scadenza della raccolta.

La specializzazione nella gestione dell'attivo, non regolamentata per legge, è andata sfumando nel tempo.

L'elevata inflazione degli anni '70, il massimale sugli impieghi delle aziende di credito, il processo di innovazione tecnologica che rendeva obsoleti gli investimenti in tempi assai ridotti, sono tutti fatti alla base della progressiva « banchizzazione » degli istituti di credito speciale e segnatamente di quelli di credito mobiliare. Questi ultimi, infatti, hanno visto sempre più crescere nell'ambito dei loro impieghi la componente a scadenza minima.

Nel contempo, le aziende di credito — anche in presenza di un allungamento dei cicli produttivi delle imprese in rapporto alla complessità dei prodotti realizzati — hanno in un certo senso invaso il settore di attività proprio degli istituti di credito speciale, grazie al decreto del 1979 che consentiva loro di operare nel medio termine, sia pure nell'ambito di *plafonds* prestabiliti.

Siamo di fronte ai problemi del « falso breve termine » e del « falso medio termine ».

I comportamenti degli istituti di credito speciale, da un lato, e delle aziende di credito, dall'altro, potrebbero adombrare un'evoluzione del sistema verso un ritorno alla banca « mista ».

Ai fini del rispetto sostanziale del dettato della legge bancaria, è importante, invece, che il credito a breve termine e quello a medio termine (ridefiniti, però, nella loro durata e nelle corrispondenti durate delle forme di provvista in contropartita dei crediti da concedersi) vengano espletati da soggetti dotati di autonoma capacità operativa e portatori di distinte responsabilità, anche se operanti nell'ambito di uno stesso gruppo finanziario. Solo per tale via si evita il pericolo di incorrere negli stessi guasti procurati dalla banca « mista » o, meglio, dalla banca « mista » degenerata agli inizi del secolo in *holding* di imprese industriali.

Questa concezione va tenuta in grande conto poiché il ruolo anche che di sé

proiettano negli anni a venire le grandi banche italiane è quello del gruppo finanziario, capace di offrire alla propria clientela qualsiasi tipo di assistenza. L'importante, va ribadito, è che il credito a breve e quello a medio termine, meglio definibili « credito di funzionamento » e « credito di finanziamento » non vengano gestiti dallo stesso intermediario e che vengano mantenute le necessarie separazioni fra le due attività. Solo così facendo verrà esaltato quanto vi è di positivo nella banca « tuttofare ».

Particolare attenzione dovrebbe poi essere portata dal legislatore sulla struttura del sistema del credito a medio termine in Italia. Struttura che non solo è ancora incongrua al disegno generale che se ne tracciò nel 1951-1952, ma che è continuamente degradata dall'impegno che ad essa si richiede nella gestione del credito agevolato, specialmente all'industria.

A fianco degli istituti di credito speciale a raggio d'azione nazionale ed alle sezioni speciali degli istituti di credito di diritto pubblico, il legislatore prevede nel 1951 la costituzione di istituti regionali per il credito alla media e piccola industria e nel 1952 l'istituzione di Mediocredito centrale quale ente di risconto e di anticipazione per gli stessi.

Nel 1953 la costruzione generale fu intaccata con la legge 11 aprile, n. 298, istitutiva dell'ISVEIMER, dell'IRFIS e del CIS.

Oggi nelle regioni del Mezzogiorno operano gli istituti speciali a raggio d'azione nazionale, le sezioni speciali delle banche pubbliche, l'ISVEIMER, più gli istituti regionali: il massimo di confusione.

Ben nota è la mia ferma avversione alla gestione del credito agevolato così come esso è stato regolamentato a partire dal 1957 in avanti. La mia avversione è da collegarsi all'esperienza maturata nella qualità di presidente dell'ISVEIMER dal 1977 al 1983: sei lunghi anni.

L'allocazione delle risorse pubbliche che si materializza in tassi d'interesse di favore è di fatto demandata alla capacità ed all'onestà dei funzionari degli istituti;

è demandata, in pratica, alla loro discrezionalità. Né l'autorità dello Stato, né quella dei consigli di amministrazione è in grado di utilizzare lo strumento del credito agevolato per condurre una qualsivoglia politica di indirizzo settoriale o territoriale, una qualsivoglia politica di razionale ed economica allocazione di risorse pubbliche.

Nella più recente legge sul Mezzogiorno, agli istituti di credito è stata demandata oltre che l'istruttoria anche la gestione e l'erogazione dei contributi a fondo perduto. È aumentata l'amministrativizzazione degli istituti; scadrà l'imprenditoria bancaria.

Lo Stato deve trovare, come per il credito navale, un sistema di concessione automatica di incentivi a sostegno degli investimenti.

Le imprese industriali hanno vissuto di recente una fase di ritrovata vivacità, ma soprattutto hanno ripreso a produrre profitti che devono poi essere reinvestiti. Nell'ambito di una politica di diversificazione dell'investimento, alcune aziende hanno mostrato interesse all'acquisizione di capitale bancario e ciò ha riportato alla ribalta i pericoli che possono scaturire da questo processo. Si è aperto un ampio dibattito sulla necessità di controllare e regolare o addirittura vietare l'ingresso del capitale industriale nelle aziende di credito.

La strada più saggia da seguire, nel rispetto delle proprie scelte di investimento, sembra quella di consentire alle imprese la detenzione di capitale bancario, ma, per evitare i rischi derivanti da una distorta allocazione delle risorse, che ne potrebbe conseguire, è necessario che sia ben definita la quantità di credito erogabile dalle banche alle imprese partecipanti al loro capitale. Solo per questa via, inoltre, si garantisce piena autonomia decisionale alle aziende di credito. Un primo passo nella corretta definizione di questa complessa problematica è stato compiuto con la delibera del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio del marzo scorso, avente ad oggetto i « profili disciplinari del rapporto



banca-imprese non finanziarie nel sistema italiano». Questa delibera, se per un verso detta precisi vincoli all'erogazione di credito in favore dei soggetti partecipanti al capitale delle banche (circo- stanza fondamentale – come già detto – affinché il rapporto banca-impresa non abbia contenuti destabilizzanti per il sistema finanziario), per l'altro lascia insoluti altri aspetti pur salienti del problema.

In primo luogo, la delibera sancisce che la Banca d'Italia « terrà conto dell'esigenza di prevenire posizioni dominanti nel capitale degli enti creditizi in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, quando le iniziative di costituzione promanino da soggetti che, direttamente o indirettamente, abbiano interessi imprenditoriali in settori non finanziari ».

Questa norma regola invero solo l'ingresso di capitale industriale nelle banche di nuova costituzione, ma non proibisce l'acquisizione del controllo azionario di banche già esistenti.

In secondo luogo, l'aver previsto che alle norme inerenti alla qualità di credito erogabile non debbano sottostare le banche di interesse nazionale per quanto concerne i finanziamenti concessi alle imprese del gruppo IRI costituisce una discriminazione nei confronti delle altre banche ed in particolare di tutte le altre a carattere pubblico.

È auspicabile, pertanto, che venga emanata una normativa che affronti la problematica del rapporto banca-impresa nei suoi aspetti complessivi e che fissi controlli rigidi ed univoci. Al riguardo, va infatti ricordato che le aziende di credito, quanto all'assunzione di partecipazioni in attività non ricollegabili direttamente a quella creditizia, sottostanno a precise norme dettate dal CICR nel 1981. Si pensi che, finché il Comitato non ha emanato disposizioni specifiche, le aziende di credito italiane non hanno potuto costituire società per il *merchant banking*, poiché operare in tal modo avrebbe comportato la partecipazione, anche se indiretta, al capitale di imprese industriali.

L'integrazione finanziaria internazionale del nostro paese può essere analizzata ripercorrendo brevemente le tappe della nostra politica valutaria. Fino ai primi anni Sessanta si mise in atto un processo di liberalizzazione riguardante tanto gli scambi commerciali quanto i movimenti di capitale. Nel 1959 fu consentito alle banche di avere una tesoreria autonoma in valuta e due anni dopo fu data la possibilità, alle banche come alle imprese, di effettuare investimenti allo estero. Conseguentemente, il grado di apertura finanziaria – misurato dal rapporto fra attività e passività finanziarie sull'estero e quelle totali – è andato crescendo fino a oltrepassare il 10 per cento nel 1973. Negli anni Settanta, sotto la spinta dell'emergenza che aveva colpito i conti con l'estero, la nostra politica valutaria divenne fortemente restrittiva e vennero adottati alcuni provvedimenti che sono tuttora vigenti, sia pure in misura attenuata. Naturalmente, gli effetti di questo processo involutivo si sono tradotti in un declino del rapporto considerato.

Il legislatore italiano è intervenuto recentemente in materia valutaria con la legge 26 settembre 1986, n. 599. Il disegno informatore della legge si basa sul capovolgimento del principio finora vigente del « tutto vietato eccetto quanto espressamente autorizzato ». Non vi è dubbio che questo criterio-guida appare l'aspetto più interessante della « filosofia » della riforma.

Altri aspetti che possono giudicarsi favorevolmente riguardano la volontà di creare un nuovo equilibrio tra certezza del diritto e flessibilità degli interventi delle autorità valutarie, lo snellimento delle procedure amministrative, la semplificazione – in parte già attuata – delle tecniche operative, l'istituto del silenzio-assenso.

Non mancano, naturalmente, punti poco chiari, che sono oggetto di critica. Sono certamente da sottoporre ad ulteriore esame le competenze dei titolari della funzione valutaria (che forse non

risultano sufficientemente omogeneizzate), la nozione di residenza valutaria (dalla quale deriva l'area delle transazioni sottoposte a vigilanza), la disciplina degli investimenti esteri in Italia (soggetti alla normativa della legge n. 43 del 1956).

Ciò che in questa sede si vuole però mettere in evidenza è la necessità di procedere all'adozione di definizioni in linea, quanto più possibile, con quelle prevalenti nell'ambito comunitario, soprattutto quando si tratta di regolare l'attività di soggetti economici che operano in paesi diversi.

Il nostro paese, sia pure con grande ritardo, ha dato attuazione (con il decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1985, n. 350) alla prima direttiva sulle banche (n. 780 del 12 dicembre 1977), riguardante l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio. Come antefatto di tale direttiva bisogna risalire a quella del 28 giugno 1973 (soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento) che imponeva all'Italia l'eliminazione della « clausola di reciprocità » (prevista da un regio decreto del 1919) tra le condizioni verificabili per autorizzare una banca estera ad operare nel nostro paese. La direttiva del 1973 fu recepita dal CICR nel 1976 con la previsione che la Banca d'Italia poteva autorizzare l'apertura in Italia di sportelli di banche comunitarie seguendo gli stessi criteri adottati per le richieste di banche italiane.

La direttiva del 1977 ha legato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria esclusivamente all'esistenza di determinati requisiti oggettivi (articolo 3). Il successivo articolo 4 dà facoltà allo Stato-membro di subordinare l'apertura sul proprio territorio di succursali di enti creditizi di altri Stati comunitari ad un'autorizzazione conforme a quella applicabile agli enti con sede nel proprio territorio. L'interpretazione data dal nostro paese a questo articolo (la direttiva riguarda l'accesso all'attività creditizia, cioè la costituzione di nuovi enti, e non la materia dell'espansione territoriale at-

traverso gli sportelli, che potrà continuare ad essere disciplinata secondo le regolamentazioni nazionali) è vivacemente contestata sia da alcuni studiosi, sia dalla Commissione CEE, la quale sostiene che l'articolo 4 va interpretato in stretta connessione con il precedente. Fino al 15 dicembre 1989 non si pone alcun problema in quanto opera, in materia di accesso, il diritto transitorio e derogatorio anche per la costituzione di nuovi enti. Se però perdurasse l'interpretazione restrittiva data dall'Italia - fanno notare le critiche - il principio affermato dalla direttiva ne uscirebbe svuotato di contenuto: il divieto del controllo di merito sarebbe operante per il primo sportello, ma non per i successivi.

La interpretazione che prevarrà avrà effetti anche sulla libertà d'insediamento, all'interno, delle banche italiane.

L'articolo 6 della direttiva del 1977 detta qualche norma sulla disciplina « prudenziale », indicando la necessità di fissare rapporti tra le varie voci dell'attivo e/o del passivo delle banche al fine di seguirne la solvibilità e la liquidità. Con delibera del CICR del 23 dicembre 1986 sono stati introdotti, a titolo obbligatorio, due coefficienti patrimoniali minimi che la Banca d'Italia ha successivamente quantificato. A decorrere dal 30 giugno prossimo, al fine di incentivare la crescita dei fondi propri delle banche, saranno operanti un coefficiente di solvibilità (12,5 volte il patrimonio), riferito alla rischiosità dei crediti per cassa e di firma concessi dalle filiali italiane ed estere delle banche, e un coefficiente di dimensione aziendale (22,5 volte il patrimonio) riferito al complesso dei crediti per cassa e degli investimenti in titoli effettuati dalle filiali operanti in Italia.

L'articolo 7 della direttiva del 1977 affronta il problema della collaborazione fra le autorità di vigilanza della CEE. Esso è stato recepito in Italia dall'articolo 12 del decreto n. 350 del 1985, che ha derogato all'articolo 10 della legge bancaria in merito al segreto d'ufficio sulle informazioni relative alle banche sottoposte a vigilanza.

Il passo successivo compiuto dalla CEE è costituito dalla direttiva n. 350 del giugno 1983 sulla vigilanza su base consolidata. Lo scopo è di consentire alle singole autorità di vigilanza di conoscere le partecipazioni delle banche in società o enti nazionali ed esteri che svolgono attività di credito o finanziaria. Ne deriva così un controllo più rigoroso perché è possibile chiedere alla banca-madre situazioni e dati consolidati. La direttiva è stata recepita dalla nostra legge n. 114 del 1986. Nel dicembre scorso è stata anche approvata un'altra direttiva, quella sui conti annuali consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari. Nello stesso mese un'altra direttiva ha dettato norme sul credito al consumo.

Di rilievo particolare, infine, l'attività che attualmente la Commissione CEE sta svolgendo per preparare una seconda direttiva di coordinamento della legislazione bancaria. Di questi fermenti e della volontà manifestata dagli organi comunitari di perseguire con tenacia gli obiettivi indicati nel già citato « libro bianco » non può non tenersi conto nel disciplinare il processo di ammodernamento in atto nel nostro mercato finanziario.

Grande attenzione, infine, andrà posta nel far sì che il Mezzogiorno non rimanga estraneo alle profonde modificazioni in atto nella scena finanziaria. Innanzitutto si tratta di consolidare le tradizionali strutture creditizie in essere. L'introduzione dei vincoli CICR del dicembre 1986, in assenza di interventi volti ad accrescere i capitali delle banche pubbliche (Banco di Napoli e Banco di Sicilia) da parte dell'azionista unico, lo Stato, rischia di penalizzare la crescita.

Il Banco di Napoli, pur dopo la traversia delle modificazioni statutarie (si tratta della banca italiana che ha lo statuto più moderno, vicino all'ordinamento tedesco), fra il 31 dicembre 1982 ed il 31 dicembre 1986 ha ottenuto risultati fondamentali, i più importanti dei quali riguardano l'utile lordo di gestione, che nel corso di cinque anni è raddoppiato, e il

patrimonio, che siamo riusciti a raddoppiare con l'emissione di quote di risparmio.

Da calcoli immediatamente fatti per la verifica della situazione del Banco rispetto ai rapporti diramati dalla Banca d'Italia si ha che già al 31 dicembre 1986 si era carenti, quanto a capitale, di 435 miliardi per il coefficiente di solvibilità e di 235 miliardi per il coefficiente di espansione.

Con la capacità autonoma di crescita, nel 1986 abbiamo raddoppiato il capitale facendo ricorso al mercato per 500 miliardi. Non potremo avere la possibilità di ripetere a breve l'operazione.

Le proposte di legge per la ricapitalizzazione a spese dello Stato sono state approvate, sulla base di un testo unificato proposto dal Governo, solo in sede referente dalla Commissione finanze e tesoro del Senato: eppure furono sottoscritte dalle principali forze politiche all'inizio di questa legislatura.

L'esercizio del credito nel Mezzogiorno è particolarmente rischioso o, meglio, è più rischioso che nelle altre sezioni territoriali del paese. Il problema del capitale delle banche è, di conseguenza, assai rilevante.

L'incidenza percentuale delle sofferenze sugli impieghi nell'ultimo triennio è stata la seguente: per quanto riguarda il Banco di Napoli, 6,6 per cento nel 1984 e nel 1985 e 7,8 nel 1986; per quanto riguarda il sistema, 5,6 per cento nel 1984, 6,2 nel 1985 e 9,9 nel 1986.

Per le sofferenze del Banco, si dispone anche delle cifre concernenti il centro-nord e il Mezzogiorno, anche se solo per gli anni 1985 e 1986. Esse sono state rispettivamente il 6,19 ed il 6,65 per cento per il centro-nord; l'8,62 e il 10,40 per cento per il Mezzogiorno.

Nel Mezzogiorno — è da segnalarsi — l'azione di recupero si rivela più incisiva.

Tornando alle considerazioni sul Mezzogiorno, è fuori di dubbio che un numero maggiore di intermediari ed un crescente ventaglio di prodotti finanziari aumentano fortemente la concorrenzialità

del mercato, consentono un miglioramento nelle condizioni di finanziamento degli investimenti e, quindi, un efficace impulso all'espansione.

Lo sviluppo dei canali alternativi a quello bancario non può che essere visto con soddisfazione, dal momento che migliora la composizione dei mezzi finanziari delle imprese, accrescendone i mezzi propri e l'indebitamento a medio termine. Indirettamente esso migliora la qualità dell'attivo delle aziende di credito, anche se solo per quella parte di finanziamenti indirizzati alle grandi imprese quotate.

La disintermediazione crescente del sistema bancario tende però a creare due circuiti finanziati separati: uno destinato alle grandi imprese, sempre più capaci di attingere risorse direttamente sul mercato; l'altro destinato alle piccole e medie imprese, attraverso l'intermediazione bancaria.

Lasciare come unico interlocutore delle imprese di più ridotte dimensioni, nella ricerca dei mezzi finanziari necessari allo sviluppo, il sistema bancario, senza favorire l'incontro diretto delle parti più vitali del sistema produttivo con il risparmiatore, potrebbe significare non cogliere appieno le opportunità offerte al Mezzogiorno dall'attuale favorevole momento congiunturale.

Un valido contributo alla crescita delle medie imprese meridionali potrà venire dall'operato delle *merchant banks* che con la loro attività di consulenza, prima, e di partecipazione al capitale di rischio, poi, gioveranno senza dubbio alla valorizzazione dell'imprenditoria meridionale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Ventriglia per la sua relazione, che costituisce un contributo di grande interesse alla nostra indagine conoscitiva e che solleva una quantità di problemi, sui quali certamente i colleghi vorranno chiedere chiarimenti e formulare osservazioni. Pertanto, passiamo ora alle consuete domande.

**ANTONIO BELLOCCHIO.** Mi associo al ringraziamento rivolto dal presidente al

professor Ventriglia. Chiarisco subito che uno degli obiettivi che la nostra Commissione si è posta con la presente indagine conoscitiva è quello di esaminare, nell'ambito di un giudizio positivo formulato a cinquant'anni di distanza, la possibilità di una riforma della legge bancaria. Al riguardo, desidero rivolgere al professor Ventriglia una serie di domande.

Nell'ambito di una eventuale riforma della legge bancaria, quali modifiche devono essere apportate agli istituti di credito di diritto pubblico? Quali rapporti debbono sussistere, a suo giudizio, tra aziende di credito a breve ed istituti di credito speciale o sezioni di credito speciale annesse ad aziende di credito?

Inoltre, qual è il suo giudizio sull'articolo 8 della legge n. 64 del 1986? Il Banco di Napoli vi ha dato applicazione? Cosa pensa dell'innovazione finanziaria extrabancaria e delle possibilità della sua penetrazione nel sistema finanziario meridionale? Quali rapporti debbono sussistere tra banche ed editoria? Lei parla molto spesso di « rischio sud » per le banche: vuole chiarire meglio il concetto e le implicazioni?

Infine, quali presidi organizzativi interni le banche devono adottare, specialmente nel sud, per impedire rapporti con la criminalità finanziaria mafiosa o camorristica?

**FERDINANDO VENTRIGLIA, direttore generale del Banco di Napoli.** Per quanto riguarda la prima domanda, noi vogliamo — suppongo — tenere una struttura bancaria diversificata nel nostro paese; una colonna portante di tale struttura è certamente costituita dagli istituti di credito di diritto pubblico, anche per la loro storia e per le loro radici regionali. Abbiamo tutti convenuto sull'opportunità di far partecipare al capitale degli istituti di credito di diritto pubblico, sia pure in forma minoritaria, privati che ne sottoscrivano a mano a mano gli aumenti di capitale, perché lo Stato non può sempre ed in qualsiasi condizione aumentare il capitale. Io credo che abbiamo proceduto

con una certa buona volontà, per non usare altri termini, nel consentire l'accesso dei privati al capitale delle istituzioni creditizie pubbliche. Forse sarebbe stato più opportuno procedere con l'aiuto e le indicazioni dell'organo titolare del potere legislativo, anziché con semplici modificazioni statutarie. Per non nascondere nulla, aggiungo che, mentre ho dato il mio concorso alla decisione di emettere quote di risparmio del Banco di Napoli per accrescere la struttura del patrimonio, sono molto preoccupato, sotto il profilo giuridico, di proporre, se un giorno sarà necessario, la partecipazione di privati (di istituzioni private nel senso più stretto della parola) al capitale con quote che hanno diritto di voto. Preferirei poterlo fare solo dopo che il Parlamento avesse varato una legge nella quale si stabilisse che il capitale e controllo di queste banche di diritto pubblico può essere ceduto in parte ai privati secondo certe forme e regole.

Se questo è il problema per quanto riguarda il capitale, v'è poi l'altra questione concernente i metodi della gestione degli istituti di credito di diritto pubblico.

Nel 1979 è stata operata una incursione nel modo di gestire tali istituti tramite sollecitazioni del ministro del tesoro dell'epoca ed il concorso di volontà della Banca d'Italia, con un « libro bianco » già pubblicato. Si è tentato di innovare fortemente la tradizionale gestione di questi enti, trasformando i vecchi consigli di amministrazione in cosiddetti comitati di sorveglianza e demandando la gestione della banca a comitati esecutivi o comitati di gestione, composti da uomini non provenienti dai consigli di amministrazione evolutisi nella maniera suddetta. Tale trasformazione si è attuata per così dire « all'italiana », cioè si è enunciato il modello tedesco e, attraverso una serie di compromessi, da esso ci si è allontanati, con il risultato che oggi sperimentiamo un sistema di gestione non soltanto faticoso, ma anche, debbo dirlo, non limpido, né certamente univoco.

La banca tedesca è amministrata e vive sotto il controllo di un comitato di sorveglianza composto da persone esterne ad essa che dettano gli indirizzi della politica del credito, della politica del personale, controllano in continuità l'andamento di gestione della banca: la qualifica di questo organo è, appunto, comitato di sorveglianza. V'è poi un comitato di gestione composto dai direttori centrali; il più anziano di essi assume la funzione di amministratore delegato e di portavoce, mentre sono i funzionari di altissimo rango dell'istituto che in effetti lo gestiscono, dando conto del proprio operato, ogni due mesi, al comitato di sorveglianza.

In Italia, avremmo dovuto redigere gli statuti delle banche pubbliche secondo queste regole. Se andate a leggere lo statuto del Banco di Napoli, vi renderete conto che esso è nato da queste spinte, ma è stato realizzato per effetto di una serie di compromessi.

Innanzitutto le parole « consiglio di sorveglianza » sono state tramutate in « consiglio di amministrazione »; molti di coloro che dovevano votare la trasformazione delle parole « consiglio di amministrazione » in « consiglio di sorveglianza » addussero la motivazione che se, un domani, si fossero chiamati membri del consiglio di sorveglianza o sorveglianti *tout court*, l'usciera della banca avrebbe potuto non salutarli al loro ingresso. La discussione andò avanti e si fece il compromesso di continuare ad usare le parole « consiglio di amministrazione ».

Superato in questo modo il problema del nome, tuttavia le materie di competenza di tale organo rimangono proprio l'indirizzo della politica del credito, della politica del personale ed il controllo bimestrale della gestione della banca. In effetti, si è compreso che gli autorevoli signori componenti tale organismo, chiamandosi consiglieri di amministrazione, affermano, ogni volta che si riuniscono, che amministrano la banca e che, pertanto, non debbono dare soltanto indirizzi, ma debbono conoscere fino all'ultima proposta di promozione che io ho in

animo di fare, altrimenti come potrebbero dettare le linee della politica del personale?

**PRESIDENTE.** Una vittoria della semantica!

**FERDINANDO VENTRIGLIA, direttore generale del Banco di Napoli.** Sarebbe estremamente istruttivo leggere i verbali da noi redatti negli ultimi due anni, per dedurre la necessità di fare le cose seriamente, altrimenti, tornare all'antico, con il vecchio consiglio di amministrazione che esprime nel suo seno il comitato esecutivo.

Dall'altra parte, lo stesso comitato esecutivo è estremamente geloso delle proprie prerogative. Solo una grandissima pazienza, quindi, ha consentito di portare le cose avanti. Basti pensare che il comitato esecutivo si riunisce una volta a settimana ed il consiglio di amministrazione, basandosi sul testo dello statuto che prescrive una frequenza minima di una volta ogni due mesi, si riunisce, in effetti, tre volte ogni due mesi. Questo dà un'idea della quantità di carte che vengono scritte, del succedersi di memorie che si accumulano per consentire che tutti diano il consenso all'attività dell'istituto e, soprattutto, dello spreco di ore che il direttore generale, invece di dedicare agli affari, occupa nel lavoro di produzione cartacea, per le esigenze di persone che, pur non investite della stessa responsabilità, desiderano, tuttavia, essere informate.

Pertanto, nell'ipotesi in cui si voglia procedere lungo la strada degli statuti applicati, per ora, dal Banco di Napoli e dal Banco di Sardegna (per il Banco di Sicilia è necessario il concorso della regione ed essa ancora non ha espresso la propria disponibilità a tramutare, anche se in maniera non definitiva, i metodi di gestione) pregherei di soffermare l'attenzione su questo argomento, che è di grande importanza.

In altre parole, la produttività della banca si perde quando i metodi di gestione non sono adeguati.

Per quanto riguarda il secondo interrogativo dell'onorevole Bellocchio, attinente ai rapporti tra aziende di credito a breve termine ed istituti o sezioni di credito speciale, da me già affrontato nella relazione introduttiva, debbo dire che la legge bancaria distingueva soltanto dal punto di vista della raccolta i due tipi di istituto e lasciava alla Banca d'Italia o al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, a seconda dei momenti, la possibilità di separare le operazioni attive che i soggetti controllati ai sensi dell'articolo 5 o dell'articolo 6 dovevano porre in essere.

Le cose sono andate sufficientemente bene fino, diciamo, agli inizi degli anni Settanta, quando vigeva una separazione abbastanza significativa fra l'esercizio del credito a breve e di quello a medio termine: le banche si fermavano a dodici mesi e gli istituti di credito a medio termine si occupavano dei prestiti dai tre-cinque anni in avanti. Dal 1970 in poi le cose si sono evolute, anche per la natura dello svolgimento dei fatti della vita delle aziende, i quali spesso sovrastano la volontà degli uomini; da una parte si è dovuto consentire alla banca di finanziare produzioni più complesse, i cui termini, dal momento in cui vengono impostate a livello di impianto industriale al momento in cui si trasformano in denaro che ritorna all'impresa produttrice, si estendono talvolta da sette-otto mesi a tre-quattro anni. È il caso degli impianti meccanici altamente specializzati, degli impianti generatori di energia o di altri, di simile complessità, per i quali passa molto tempo dal momento in cui la produzione viene impostata a quello in cui essa si traduce in denaro che torna all'impresa. La banca, che alimenta generalmente il processo produttivo delle imprese, si è trovata in difficoltà a concedere crediti di produzione ad un anno. Non mi riferisco alle operazioni tradizionali di sconto di portafoglio, di aperture di credito in conto corrente, bensì al finanziamento di cicli produttivi cui talvolta la banca è chiamata. Quindi, dodici mesi per un credito non sono più sufficienti.

A questo punto, nel 1979 si è pensato di istituire dei *plafonds* per il credito a medio termine delle banche. Si è partiti con *plafonds* molto ridotti per le Banche popolari di credito ordinario; essi sono poi stati estesi alle banche di interesse nazionale ed anche agli istituti di credito di diritto pubblico. Infatti tali istituti avevano, sì, le sezioni, ma queste operavano su provvista a termine più lungo rispetto ai tre o quattro anni. Del resto, quando una banca di una certa categoria riesce ad ottenere determinate condizioni favorevoli, tutte le altre della stessa categoria penetrano, a loro volta, nella breccia aperta. La Banca d'Italia tenta, in tale contesto, di rimanere sempre neutrale rispetto agli istituti appartenenti alle stesse categorie.

Anche gli istituti di credito a medio termine si sono trovati di fronte ad una economia cambiata. Gli impianti divengono obsoleti in minor tempo; le obbligazioni a dieci, quindici o venti anni non si collocano più e quindi è stato necessario ridurre i tempi per il credito a medio termine.

Nella realtà, quindi, si sono avvicinati i tempi operativi tra le banche e gli istituti, fino ad arrivare ad una identificazione del confine temporale.

In effetti, ciò che continua a consigliare la separazione è la professionalità diversa del funzionario della banca che opera a breve termine rispetto a quella del funzionario dell'istituto di credito speciale. Infatti quest'ultimo, a differenza del primo, è in grado di giudicare un programma di investimento a redditività differita.

Allora, se noi, invece di parlare di credito a breve o medio termine, parlassimo di credito di funzionamento e di finanziamento dell'impresa, forse avremmo le idee più chiare sulle due realtà. Queste due realtà devono essere gestite dalla banca e dalle sue sezioni, oppure questa deve svolgere soltanto le sue funzioni ordinarie, lasciando il campo agli istituti di credito a medio termine?

Mentre è difficile passare *tout court* dal sistema di banche specializzate che

abbiamo in Italia alla banca « universale » di tipo tedesco, è certo che la banca italiana tenta di ampliare la propria attività a qualsivoglia richiesta del cliente. Infatti, la grande banca pubblica ha le sue sezioni speciali: le tre banche di interesse nazionale hanno Mediobanca; la Banca nazionale del lavoro ha, in aggiunta alle sezioni di credito speciale, anche una partecipazione in Efibanca.

Quindi, suppongo che la linea che si va affermando sia che le banche devono fare il loro mestiere, operando nel campo dei crediti speciali tramite loro unità che fanno capo al gruppo bancario principale, ma che sono distinte anche giuridicamente. Anche in tal caso vi sono delle differenze piuttosto rilevanti. Ad esempio, la sezione di credito speciale della Banca nazionale del lavoro ha personalità giuridica propria, mentre quella del credito industriale del Banco di Napoli non ha tale personalità giuridica, anche se possiede un fondo di dotazione, un capitale assegnato dall'azienda bancaria che entra nel calcolo totale dei quozienti della banca stessa. Questo capitale entra nel calcolo delle nostre partecipazioni anche se viene assegnato praticamente ad un ufficio dipendente.

Volendo fare un po' di ordine, credo che l'operazione migliore sia quella del distacco delle BIN da Mediobanca, dell'esclusione dai bilanci delle banche pubbliche di quelli delle sezioni, in modo da formare ognuno per proprio conto una entità distinta come banca di credito a medio termine per l'industria, l'agricoltura, le opere fondiari e così via.

D'altra parte vi è poi il sistema degli istituti speciali il quale, come ho ricordato prima, è incongruo rispetto al disegno che ne tracciò Menichella nel 1951-1952. Infatti, allora si disse che per la media e grande impresa vi erano i quattro grandi istituti (Mediobanca, IMI, Centrobanca ed Efibanca); mentre per il sistema della piccola industria regionale si sarebbero dovuti creare tanti istituti di credito a medio termine, al cui capitale partecipassero le banche ordinarie locali, le Casse di risparmio locali, con al centro

un istituto di sconto, il Mediocredito centrale. Questo era il disegno: da una parte le banche ordinarie che fanno capo alla Banca d'Italia e dall'altra il sistema degli istituti regionali, facenti capo al Mediocredito centrale; al centro gli istituti di credito a medio termine a raggio di azione nazionale e le sezioni di credito speciale.

Il disegno del 1951-1952 ha trovato attuazione graduale nel tempo, in quanto non tutte le regioni italiane avevano banche di credito ordinario di origine locale o Casse di risparmio forti per poter costituire un Mediocredito regionale. Il primo e il più potente è nato - non poteva che essere così - in Lombardia ed è oggi il più importante; il secondo è nato in Piemonte, il terzo in Liguria e poi a mano a mano istituti di credito regionale si sono venuti costituendo in tutta Italia. Osservando la nostra carta geografica, si potrà vedere come dal nord al sud il capitale di questi istituti diminuisca, assieme al volume di attività, mentre, viceversa, il volume e la qualità dei rischi aumentino inversamente alla struttura patrimoniale degli istituti.

Nel Mezzogiorno continentale si è creata poi una certa confusione in quanto nel 1951 queste regioni non avevano assolutamente la capacità di costituire un Mediocredito regionale, visto che non esistevano banche di credito ordinario capaci di partecipare ai capitali di questi istituti e non esistevano neanche Casse di risparmio. Si dovette sopperire facendo intervenire la Cassa per il Mezzogiorno come socio imprenditore. Questa situazione si è protratta nel tempo in maniera piuttosto confusa. In primo luogo, si era convinti che le sezioni di credito industriale del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia sarebbero morte per inedia, anche se non vennero soppresse per legge. Si disse che il Mediocredito regionale non andava costituito perché c'era già l'ISVEIMER: invece poi istituti del genere, sia pure piccoli ed asfittici, sono sorti in Calabria, in Lucania ed uno sta sorgendo in Campania.

Per quanto riguarda le sezioni di credito speciale delle banche meridionali, posso parlare del caso del Banco di Napoli, la cui sezione di credito industriale ho portato da un capitale di 200 milioni a 200 miliardi in qualche anno. Perché non dovrei fare il mio lavoro e sfruttare ogni potenzialità? Ma devo operare anche attraverso l'ISVEIMER, senza avere però diritto di parola, non essendo socio di maggioranza. Non conto niente, pur avendo investito nell'ISVEIMER 134 miliardi, pari al 44 per cento del capitale. Questa cifra ormai assomiglia ad un investimento in obbligazioni, in quanto rende il 7 per cento: pertanto non ho alcun interesse a continuare ad operare tramite l'ISVEIMER. Certo sono stato io anni fa a chiedere che il capitale passasse da 14 a 300 miliardi quando ne ero il presidente. Il mio era un altro « cappello » allora e mi meraviglio che il Banco di Napoli acconsentisse sempre ad ogni aumento di capitale io chiedessi, avendo solo il 44 per cento.

Oggi mi trovo in una situazione diversa e devo attivare il mio conto economico. Credo, quindi, che ci dobbiamo tutti adoperare affinché questa quota del Banco di Napoli sia redistribuita. Noi vogliamo rimanere nell'ISVEIMER, ma con una quota minore, perché abbiamo bisogno di capitalizzarci, sempre nel rispetto dei vincoli imposti dalla Banca d'Italia, come ho detto nella relazione, nel periodo di quattro anni. Attualmente ci mancano 475 miliardi per rispettare il vincolo di solvibilità. Abbiamo un grande bisogno di capitalizzazione; uno dei mezzi per ottenerla è quello di guidare le partecipazioni in maniera che siano funzionali all'assetto della banca.

La terza domanda riguardava l'applicazione dell'articolo 8 della legge n. 64 del 1986. Come l'onorevole Minervini sa molto bene (abbiamo dei rapporti di grande rispetto ed amicizia e parliamo spesso di questi argomenti nei nostri conversari napoletani), il Banco di Napoli ha applicato, fino all'emanazione della legge, una politica di tassi differenziati a favore del Mezzogiorno; il *top rate* meri-



dionale era più basso di quello settentrionale; il *prime rate* meridionale più basso di quello settentrionale.

Dall'approvazione dell'articolo 8 della legge, che io ho applicato perché rispetto le leggi che la Repubblica italiana promulga, la clientela del Banco di Napoli non ha tratto conseguenze positive. Nel Mezzogiorno ho dovuto elevare i tassi di interesse al livello medio italiano, che era superiore a quello praticato nel meridione; ciò non significa che l'introduzione di questo articolo sia stata negativa per il Mezzogiorno, poiché la quota di mercato coperta dal Banco di Napoli nelle regioni del sud è solo del 30 per cento del credito ordinario. Di conseguenza, se questa è stata pagata più cara, il restante 70 per cento è stato pagato meno caro.

**PRESIDENTE.** Sempre che questa legge sia stata applicata.

**MARIO LAGANÀ.** Però, con una correzione che prescriverebbe: « non più alti di », si potrebbe ugualmente operare senza vincoli.

**FERDINANDO VENTRIGLIA, direttore generale del Banco di Napoli.** Ma il Banco di Napoli deve praticare lo stesso *top rate* e lo stesso *prime rate* per tutta l'Italia. Ci sono degli avvisi in ogni filiale della banca nei quali è scritto, per esempio: « dall'11 agosto 1983 il *prime rate* è *tot* e il *top rate* è *tot* ».

Tutti i tassi vanno elencati e l'avviso è lo stesso per tutte le filiali in Italia. La clientela del Banco di Napoli, dunque, ha pagato di più; ma noi non costituiamo l'intero universo bancario del Mezzogiorno.

Credo di aver realizzato il massimo di trasparenza possibile; se vi risulta qualcosa di diverso, sono pronto a pagare il fio di una menzogna che non mi permetterei di dire, specialmente in quest'aula.

La quarta domanda posta dall'onorevole Bellocchio riguardava l'innovazione finanziaria *extra-bancaria* e le possibilità della sua penetrazione nel sistema finanziario meridionale.

L'innovazione finanziaria *extra-bancaria* fino ad oggi è consistita nelle attività di *leasing* e di *factoring*. In generale, vorrei sottolineare che il problema degli intermediari finanziari non creditizi è stato esaltato forse al di là della sua rilevanza quantitativa. Il dottor Fazio, in una sua relazione al Senato, ha precisato la consistenza numerica di tali forme di innovazione finanziaria; da essa emerge, sì, un aumento di tali attività, ma non in misura tale da costituire per le banche « il giorno dell'apocalisse »; da far dire che le banche sono state spiazzate e sono rimasti solo gli intermediari finanziari non bancari.

Il *leasing* e il *factoring* sono certamente attività di rilievo, hanno un ruolo, che è però ciclico, a seconda delle diverse esigenze di fronte alle quali si trova la banca che promuove le società che le svolgono. Fino a quando esse sono figlie di aziende bancarie, sopportano, naturalmente, la posizione che di volta in volta assume la casa « madre » rispetto all'andamento del mercato del credito e rispetto ai massimali introdotti dalla Banca d'Italia. Quando non lo sono, costituiscono un utile elemento di confronto con il sistema bancario. È bene, infatti, che ci siano più intermediari, anche perché nessuna spinta più della concorrenza fa crescere la produttività delle singole aziende; questa regola vale anche per le banche.

A parte le società di *leasing* e di *factoring*, per il Mezzogiorno stiamo pensando ad altri tipi di servizi. Credo che, anche se è necessario aspettare ancora qualche mese, avremo molte soddisfazioni dalla costituzione di una società che si chiama « Innovare SpA ». Essa ha un capitale di 10 miliardi, fornito per il 90 per cento dal Banco di Napoli e per il restante 10 per cento da un gruppo di dieci imprenditori privati. Lo scopo della società è quello di comprare nuove tecnologie e *know-how* dai ricercatori, specialmente dell'università di Napoli. In questo ateneo ve ne sono alcuni di altissima qualità, che producono *know-how* talmente importanti da annoverare la NASA tra i clienti più affezionati. Le scoperte fatte da que-

sti ricercatori passavano sulla testa dell'industria meridionale, anche perché i professori universitari e industriali meridionali non si conoscevano nemmeno fisicamente.

La nuova società compra le innovazioni e le sperimenta presso le piccole e medie industrie (l'innovazione è di per se stessa un fatto « destabilizzante », nel caso in cui sia anche costosa la piccola e media industria cerca di rimanerne lontana). Nell'ipotesi in cui diano risultati positivi vengono vendute; nell'ipotesi in cui la sperimentazione sia stata negativa è la società che ne sopporta l'onere.

Il dottor Giustino, vicepresidente della Confindustria, ne è presidente e il professor Napolitano, che insegna presso la facoltà di ingegneria, ne costituisce l'anima scientifica.

Di recente, con questa società abbiamo sottoscritto una quota di capitale della « Finbiotec », una finanziaria che sta per nascere a Milano per operare nel campo della biosintesi, delle biotecnologie; attività analoghe saranno acquistate insieme con Montedison e con il Monte dei Paschi di Siena, negli Stati Uniti; saranno poi avviati degli impianti industriali in questi settori ultramoderni. Nel Mezzogiorno, infatti, continuiamo a soffrire proprio per l'incapacità di investire in fatti nuovi anziché in pastifici, mulini e calzaturifici.

Credo che la società « Innovare » ci darà molte soddisfazioni. Essa è gestita completamente dai privati, noi siamo i soci finanziatori e speriamo, in questa veste, di poter dare un valido contributo.

Anche con la FIAT stiamo per costituire una società, la « Effepi » (ci incontreremo giovedì mattina); è auspicabile che essa attivi quel circuito di opere pubbliche che non si riesce a realizzare nel Mezzogiorno: tanti comuni, tante province hanno la possibilità di contrarre mutui a medio termine, ma non lo fanno per carenza di capacità di progettazione. Credo che noi dal punto di vista finanziario e la FIAT dal punto di vista della capacità progettuale riusciremo a realizzare un gran numero di opere pubbliche nei comuni del Mezzogiorno.

In Calabria, per esempio, in due recenti visite a Catanzaro, ha accertato la possibilità di contrarre mutui per opere pubbliche per 90 miliardi al comune e per 92 miliardi alla provincia, ma essi non venivano chiesti per carenza di capacità progettuale. A Cosenza ho trovato una situazione analoga.

Speriamo, dunque, che la società « Effepi » possa avviare questo processo.

In merito al problema del cosiddetto « rischio sud » per le banche, ho già fornito alla Commissione i dati relativi alla differenza delle « sofferenze » esistente tra nord e sud: mi limito, pertanto, a fare rinvio ad una relazione del dottor Baffi, del 1979, in cui è ben argomentato il più elevato grado di rischio creditizio nel sud. Il Governatore della Banca d'Italia, dopo averlo teorizzato, sostiene che l'unico modo per farvi fronte è che le banche operanti nel meridione abbiano un più elevato livello di capitalizzazione.

Per quanto riguarda l'editoria ritengo che questa partecipazione non sia da detenere. Si deve vendere. Come voi tutti sapete noi non siamo editori, bensì i proprietari della testata e quindi, per così dire, i padroni di casa.

A proposito della « camorra » (l'ho già riferito in sede di Commissione antimafia) abbiamo realizzato un archivio elettronico nel quale inserire qualsiasi nome ci venga segnalato dall'autorità giudiziaria in ordine ai diversi reati. Tutti i nostri funzionari, prima di avviare l'istruttoria di una linea di credito, devono « digitare » l'archivio elettronico e controllare se vi sia scritto il nome del cliente. Debbo anche osservare, però, che in tale archivio sono ormai inseriti circa 47 mila nomi, e che tale numero aumenta ogni giorno. La magistratura, infatti, non ci comunica quando i processi si concludono: sappiamo solo che si è avviato un procedimento penale, ma non quale giudizio sia stato esperito o se sia ancora in corso l'istruttoria. Pertanto, dato che abbiamo solo l'*input*, il numero dei nomi non diminuisce. Quando ci siamo informati c'è stato risposto che, non essendo parti civili né altro, non abbiamo diritto a ulteriori comunicazioni.

Sarebbe, dunque, necessario procedere ad una modifica della legge « Rognoni-La Torre » che, così come è formulata, risulta priva di utilità.

GUSTAVO MINERVINI. Mi associo anzitutto caldamente al ringraziamento rivolto al professor Ventriglia da coloro che mi hanno preceduto.

Rinuncio ad una delle domande che volevo formulare perché penso che il professor Ventriglia potrebbe inviare successivamente alla Commissione un documento (pubblicato, credo, in occasione di una delle « giornate sul Mezzogiorno » di Bari) relativo ad alcune rettifiche rispetto ai calcoli fatti dalla centrale rischi in merito alla rischiosità nel Mezzogiorno, beninteso nel campo bancario. Invece di dover esporre nuovamente questo argomento, il professor Ventriglia potrebbe inviare alla Commissione il documento citato che, secondo me, è importante e chiarificatore.

Devo anche confessare (lo dico solo come osservazione e non sotto forma di domanda) che la presa di posizione del professor Ventriglia in favore dei gruppi bancari, che peraltro fa seguito ad altre analoghe affermazioni, sempre su questo argomento, suscita in me qualche preoccupazione: sarebbe opportuno che tali gruppi ricevessero una qualche disciplina perché la moltiplicazione, bancaria e non bancaria, in assenza di ogni regolamentazione, mi sembra pericolosa.

Vi sono poi tre punti, in particolare, che hanno richiamato la mia attenzione, in ordine ai quali vorrei fare delle domande. A pagina 3 della memoria depositata dal professor Ventriglia, si legge un'osservazione relativa al tipo di regolamentazione delle emissioni obbligatorie che impediscono od ostacolano quella *securitization* che, invece, è così diffusa in America. Molte volte ho riflettuto, circa l'opportunità o meno del limite esistente nel nostro ordinamento all'emissione di obbligazioni da parte delle società per azioni e che suscita in me dei dubbi. Credo sarebbe interessante che il profes-

sor Ventriglia esplicitasse l'osservazione critica da lui svolta.

Un'altra considerazione, contenuta a pagina 5 del documento citato, ha richiamato la mia attenzione: il professor Ventriglia lamenta, forse giustamente, la mancata liberalizzazione dei titoli del mercato monetario non pubblici, alludendo all'effimera validità delle accettazioni bancarie, subito soffocate dalla disciplina tributaria, ed al mancato « decollo » delle cosiddette *commercial papers*. A mio avviso è interessante conoscere se ed in che modo, secondo il professor Ventriglia, si dovrebbe promuovere lo sviluppo di tali titoli.

Vorrei formulare un'altra osservazione che richiede una risposta, per così dire, più corposa da parte del professor Ventriglia. È vero che esistono nuovi intermediari finanziari e bancari nel Mezzogiorno ed anche che vi è una qualche innovazione finanziaria: però, attualmente, la novità consiste, in larga misura, nell'enunciazione e nella creazione di imprese più che nella operatività concreta, se si prescinde dal *leasing* e del *factoring* che, peraltro, ormai non sono più innovazioni.

Mi chiedo però se si possa dire che la concorrenza nel Mezzogiorno sia effettivamente aumentata ed abbia portato dei frutti o se, invece, le imprese, soprattutto bancarie, del nord, installatesi nel Mezzogiorno, si siano in realtà collocate ai livelli delle imprese marginali del sud, delle piccole banche, lucrando una rendita in relazione ai loro minori costi rispetto a quello delle piccole imprese meridionali. Si tratta di un problema, a mio avviso, importante, in ordine al quale il professor Ventriglia può portare la sua esperienza di operatore meridionale.

FERDINANDO VENTRIGLIA, *direttore generale del Banco di Napoli*. Vorrei rispondere in primo luogo a quest'ultima domanda. Debbo dire che nel Mezzogiorno si è verificata una « invasione » di banche del nord. Guardando al piano « sportelli », approvato recentemente dalla Banca d'Italia, si constata un robusto insediamento di banche del nord nel

Mezzogiorno. Voglio, però, precisare che tali banche sono presenti nelle aree del Mezzogiorno dove si è già conseguito uno sviluppo più intenso. Non c'è una di queste banche che sia venuta a farci concorrenza nelle zone « dell'osso » e della « camorra ». Il nostro istituto vorrebbe chiudere alcuni sportelli ma è difficile farlo quando si è l'unica banca presente in una zona. Debbo, inoltre, affermare che, almeno nei primi anni di insediamento, queste nuove banche non realizzano profitti consistenti, in quanto pagano una sorta di biglietto di ingresso: pagano, cioè, molto cari i depositi e debbono accontentarsi degli impieghi a clientela primaria, alla quale si può praticare un tasso attivo molto limitato.

In alcune piazze, per la clientela primaria, quanto a raccolta, il nostro istituto è stato indotto a praticare, non più di quindici giorni fa, anche tassi dell'11 per cento, pur di conservare le quote di depositi unitari dai 50 milioni in su. Ciò proprio per la concorrenza delle banche provenienti dal nord.

Di contro, su quelle stesse piazze, si collocano impieghi a tassi del 10,50-10,75 per cento. Siamo, cioè, arrivati all'assurdo che la raccolta viene ad avere un costo-base dell'11 per cento; considerando gli oneri della riserva obbligatoria, si arriva al 14,50 per cento (bisogna, infatti, aggiungere tre punti e mezzo). In questo caso, i ricavi degli impieghi coprono soltanto per il 75 per cento il costo della raccolta.

Anche le grandi banche si trovano, per i primi anni e per tutte le loro attività, nella posizione marginale in cui noi ci troviamo nel Mezzogiorno quando cerchiamo di difendere la qualità della raccolta, più che le modalità della stessa.

Per quanto riguarda la nostra posizione « duale » nelle piazze del nord, devo dire che stiamo tentando una politica di riequilibrio territoriale degli sportelli; ne abbiamo ottenuti altri sette od otto, tutti concentrati nell'area nord-est del paese, area in cui stiamo cercando di perseguire una logica di insediamento lungo certe direttrici di sviluppo; la rac-

colta in tale area costa molto cara e, poiché non conosciamo bene la ramificazione produttiva, dobbiamo rivolgerci alla clientela più sicura, la più importante per la banca, cioè quella che paga un tasso attivo molto ridotto.

Quindi, non credo che le grandi banche oggi stiano compiendo opera di « rapina » nel Mezzogiorno; esse stanno compiendo una difficile opera di penetrazione nei confronti della clientela delle nuove zone di insediamento. A mio giudizio esse contribuiscono positivamente alla crescita del sud d'Italia.

Una sollecitazione alle banche di più antico insediamento può far conseguire livelli di produttività più elevati, mediante la razionalizzazione dei servizi e della clientela. Ormai, le banche stanno procedendo ad una ripartizione della clientela; per esempio, la nostra banca ha stabilito, da un anno a questa parte, di non concedere fidi unitari inferiori a 25 milioni di lire. Grazie a tale misura abbiamo « tagliato » 10 mila clienti; i miei collaboratori gestivano 10 mila pratiche per crediti inferiori a tale importo; ogni anno era necessario procedere alla ri-concessione del fido. La gestione di una così vasta clientela comportava un limitato reddito per la banca, che inoltre non riusciva a stare dietro alle nuove realtà produttive. Le Casse di risparmio e le Banche popolari saranno, a mio avviso, sempre più occupate a gestire la clientela minore, mentre la grande banca si occuperà della media e grande clientela.

Vi è una costante necessità di verifiche; non possiamo mai essere certi, dall'esame dei documenti cartolari dell'azienda o dal colloquio continuo con l'imprenditore, che l'azienda si trovi sempre in una situazione di normalità.

Negli Stati Uniti d'America una azienda medio-grande che emetta direttamente « carte commerciali », sottoscritte dalla clientela privata, può esercitare un controllo, tramite tali « carte », nelle zone in cui opera. Nella misura in cui l'azienda medio-grande emetta « carte commerciali » a Caserta, e il pubblico di Caserta le sotto-

scriva, può avvenire la verifica che quell'azienda sia o meno apprezzata. Sono profondamente convinto della validità degli stimoli della concorrenza; quindi, sono favorevole alla diffusione della « carta commerciale » anche in Italia. Del resto, ancora oggi, dopo l'avvenuta disintermediazione, il sistema bancario italiano è fra quelli che intermedia in misura maggiore rispetto ad altri paesi. Ci troviamo ancora in una fase di intermediazione molto alta e quindi di notevole rischio.

Devo dire che trovo abbastanza strano il fatto che si possano emettere, per esempio, buoni fruttiferi a diciotto mesi o a tre anni, mentre per le obbligazioni si debba domandare l'autorizzazione. L'articolo 44 della legge bancaria, che vincola l'emissione di obbligazioni all'autorizzazione della Banca d'Italia, in alcuni casi si dimostra obsoleto.

GUSTAVO MINERVINI. Mi scusi, io mi riferivo al fatto che le società per azioni vedono limitata la loro possibilità di *securitization* a causa dei vincoli posti all'emissione di obbligazioni. Poiché effettivamente nel nostro ordinamento le società per azioni non possono emettere obbligazioni per un valore superiore al capitale versato ed effettivamente esistente in base all'ultimo bilancio, si tratta di una limitazione rigorosa. Mi era parso di capire che nella relazione lei criticasse, nel sistema vigente, tale limitazione.

FERDINANDO VENTRIGLIA, *direttore generale del Banco di Napoli*. Ritengo sia una limitazione da abolire. Il mercato è capace quanto le aziende bancarie di selezionare la domanda di credito delle imprese.

ARMANDO SARTI. Il professor Ventriglia ha dato una valutazione positiva per quanto riguarda le quote di partecipazione dei privati negli istituti di diritto pubblico; egli formula lo stesso giudizio anche in riferimento alle Casse di risparmio? Non ritiene che forse tale iniziativa sdrammatizzi in parte la questione delle

nomine politiche, nel senso che la presenza dei privati dia maggiore autonomia al *management* interno dell'impresa?

Per quanto si riferisce ai tre nuovi strumenti che sono all'attenzione del Parlamento e del mondo economico e finanziario, cioè fondi « chiusi », fondi di investimento immobiliare e fondi-pensione, « decollerebbero » probabilmente prima i fondi-pensione, mentre quelli immobiliari avrebbero un ruolo limitato. In ogni caso, tale struttura finanziaria non preserverà il sistema bancario da quanto accadrà dal 1989, specie nel sud, in virtù della nuova normativa relativa alla liberalizzazione degli insediamenti bancari. In che modo può essere preparato il Mezzogiorno alla nuova realtà? Vi sarà un peggioramento della situazione, a causa del dualismo di ordine creditizio e finanziario?

FERDINANDO VENTRIGLIA, *direttore generale del Banco di Napoli*. Per quanto riguarda la partecipazione di capitale privato nelle Casse di risparmio, pur rimanendo la responsabilità della nomina degli amministratori di competenza del Ministero del tesoro (Comitato del credito), la presenza del risparmio privato nel capitale della banca solleciterebbe indubbiamente ad operare secondo le regole del mercato. L'esistenza di capitale privato in una istituzione creditizia rappresenta un enorme incentivo.

Quanto al problema delle nomine bancarie, credo che esso sia frutto esclusivamente dell'instabilità politica di questi anni. Posso dichiarare che, almeno a livello della grande banca (ne conosco due molto approfonditamente), non vi sono pressioni dal punto di vista dei fidi da concedere; il sistema è veramente libero di agire e, se qualcosa accade, la responsabilità è degli amministratori o di chi gestisce la banca. Non mi sono mai trovato sotto una pressione politica per quanto concerne le decisioni in ordine ai fidi. Aggiungo che non mi sono mai trovato nemmeno nella condizione di attuare una determinata politica, non avendo ri-

cevuto una richiesta in tale direzione né da parte dei vari settori politici, né da parte del Governo.

Mi è stato chiesto quale sarà la situazione del Mezzogiorno nel 1989, a seguito dell'accesso di altre istituzioni creditizie; al riguardo, ritengo che il Mezzogiorno ne trarrà giovamento, perché qualsiasi sollecitazione a meglio operare si ripercuote positivamente sulle istituzioni esistenti e sull'area economica in cui le istituzioni stesse si trovano.

Già oggi la nostra banca è completamente diversa da quella di cinque anni fa. Si pensi che alla fine del 1982 avevamo il 18 per cento delle attività in valuta sul totale delle attività bancarie, a fronte del 44 per cento odierno. Il personale è passato da 13.525 a 13.600 unità; nell'arco di un quadriennio, con un incremento del personale di sole 75 unità, abbiamo però triplicato i mezzi amministrati.

**PRESIDENTE.** Vorrei esplicitare meglio quanto il collega Minervini ha affermato come premessa alle sue domande. Nella sua relazione, professor Ventriglia, lei attribuisce molta importanza al fenomeno della disintermediazione bancaria. Mi domando se veramente si possa parlare in Italia – come del resto in altri paesi – di una disintermediazione bancaria o non si debba parlare, invece, di una disintermediazione creditizia.

Mi spiego: molte innovazioni e molti nuovi strumenti di raccolta del risparmio (come *leasing*, *factoring* ed altri) sono al di fuori della normale attività creditizia, ma niente affatto al di fuori delle banche, nel senso che per la maggior parte sono gestiti da banche. Lo stesso fenomeno di *securitization*, di « titolarizzazione », di « cartolarizzazione » è in grande parte, per così dire, assorbito dalle gestioni fiduciarie delle banche; fondi mobiliari sono posseduti dalle banche.

Se si tratta di una differenziazione di attività all'interno del sistema bancario, credo che si venga configurando una situazione che nella sua relazione è considerata come auspicabile: mi riferisco alla

differenziazione, ma nell'ambito di gruppi che possano svolgere una serie di attività, da quella del credito a quelle più finanziarie.

Sorge allora, il problema dell'assenza in Italia di una disciplina di gruppo, che possa garantire l'efficacia della vigilanza, nell'ambito di una situazione nella quale le banche continuano ad esercitare una funzione prevalente. Non essendovi tale disciplina, il fenomeno non configura condizioni che potrebbero tradursi in scarso controllo e scarsa trasparenza?

**FERDINANDO VENTRIGLIA, direttore generale del Banco di Napoli.** Circa l'interpretazione del Presidente e dell'onorevole Minervini, debbo dire che non sono preoccupato della disintermediazione totale. Ho appena accennato al problema ed ho affermato che in Italia ci lamentiamo del fenomeno, ma negli Stati Uniti la disintermediazione classica è al 50 per cento; ho aggiunto che gran parte dell'attività di intermediazione non bancaria fa capo ancora alle banche. Ho parlato anche di gruppi finanziari, e non a caso, anche se mi riferivo essenzialmente all'esigenza di regolamentare meglio il gruppo finanziario, soprattutto per ciò che riguarda i rapporti concernenti l'esercizio del credito di finanziamento, cioè le sezioni delle banche separate dalla banca « madre ».

Debbo aggiungere che va progressivamente crescendo il controllo delle filiazioni delle banche, nel senso che la Banca d'Italia sta acquisendo con continuità poteri di controllo sulle filiazioni, su tutte le partecipazioni delle banche, non solo su quelle ai fondi di investimento. Forse una regolamentazione legislativa più puntuale sarebbe utile, ma debbo precisare che i bilanci bancari consolidati che si stanno per fare e le informazioni che siamo tenuti a dare su tutte le nostre partecipazioni non consentono di parlare di situazioni non trasparenti; esistono situazioni ancora non quantificate in tabelle pubblicate, ma già abbastanza note alla banca centrale.

MARIO LAGANÀ. Desidero innanzitutto salutare il professor Ventriglia e ringraziarlo per il modo in cui ha operato a favore del Mezzogiorno in relazione al problema del costo del denaro. Però, alcuni imprenditori meridionali avevano avvertito una certa diminuzione del costo del denaro, mentre poi, improvvisamente, hanno affermato che il tasso praticato dal Banco di Napoli sta aumentando. Oggi abbiamo ascoltato la spiegazione. Allora, con riferimento all'articolo 8 della legge n. 64, ritengo che sarebbe utile apportarvi una modifica, tesa a fissare un limite minimo per tutti e a lasciare liberi quegli istituti che intendano praticare anche un tasso differenziato.

FERDINANDO VENTRIGLIA, *direttore generale del Banco di Napoli*. Il conto economico della banca non consente di praticare su tutto il territorio nazionale le condizioni di *top rate* o di *prime rate* che potevano essere applicate solo per la clientela meridionale.

MARIO LAGANÀ. Per quanto riguarda gli istituti di credito speciale, in ordine al dilemma mantenimento della specializzazione o allargamento del processo di despecializzazione, mi pare che il professor Ventriglia abbia optato per il mantenimento della specializzazione. Quali meccanismi si potrebbero attuare per garantire la coincidenza tra i tempi di provvista e quelli di impiego, posto che questo è il punto debole della questione? Forse, una specie di fondo « cuscinetto » per collegare due periodi di collocazione, di durata, secondo i cicli della nostra economia o, altrimenti, qualche altro meccanismo?

FERDINANDO VENTRIGLIA, *direttore generale del Banco di Napoli*. La questione verte prevalentemente su una efficace gestione di tesoreria da parte degli istituti che emettono titoli a medio termine per effettuare la provvista. Credo che il problema sia quello di sobbarcarsi un poco di lavoro in più e di usare maggiore buona volontà nel collocare le varie tran-

ches di obbligazioni e nel diversificare le forme di raccolta: più lavoro rispetto al modo tradizionale di lavorare, a mano a mano che il mercato diventa più sofisticato. Troppo facile sarebbe emettere una *tranche* di obbligazioni per 300 miliardi, utilizzarla poco alla volta e poi lamentarsi che ci si perde fra il costo della provvista e l'adempimento bancario della tesoreria incidente.

MARIO LAGANÀ. È stata rappresentata la difficoltà di capitalizzare gli istituti di diritto pubblico, per i quali occorre una legge, laddove lo stesso denaro pubblico consente alla banche di interesse nazionale la facile ricapitalizzazione attraverso gli aumenti nelle assemblee, che poi regolarmente vengono finanziati con la legge finanziaria. Non ritiene che in sede di modifica della legislazione bancaria si dovrebbe stabilire un unico criterio di capitalizzazione per tutte le banche che hanno denaro pubblico (banche del Ministero del tesoro, dell'IRI, eccetera)?

Non ritiene, inoltre, che una riforma vada anche riferita al sistema degli impieghi bancari, da disciplinare con il criterio della qualità? Quali vantaggi, quale crescita di risorse ed incremento alla produzione ed all'occupazione derivano da operazioni come quella realizzata dalla Banca nazionale del lavoro, di oltre 1000 miliardi a Gardini per attuare la « scallata » della Montedison?

Un'altra domanda per quanto attiene agli intermediari non disciplinati, numerosi nel settore del parabancario, ma anche delle finanziarie. Quali rimedi adottare contro l'esistenza di finanziarie « pirata », anche commerciali, che danno prestiti ad un tasso fisso, magari al 150-160 per cento nei primi mesi, dato che l'interesse si calcola a giorni? Un esempio potrebbe essere costituito dalla vendita a rate delle macchine.

La successiva questione riguarda il Mezzogiorno. Dato che in questa zona d'Italia è difficile la provvista diretta sul mercato, la meno onerosa, non potrebbero le banche che agiscono in quest'area attivare una specie di mercato ridotto,

garantendo, come si vuole fare sui depositi, una parte del capitale nominale azionario?

Passando a considerare un altro settore, non ritiene che dovrebbero essere modificate le norme o gli statuti delle sezioni fondiari, in modo da consentire l'attivazione dei finanziamenti a favore dei centri storici cadenti delle grandi città, mentre solitamente vengono privilegiate le nuove costruzioni?

Non pensa che sia stato un errore, soprattutto in relazione a quanto in questa sede è stato detto, l'eliminazione dal mercato delle piccole banche, in specie nel Mezzogiorno? Si tratta della politica distruttiva della Banca d'Italia, che ha portato all'assorbimento di parte dei piccoli istituti. Lei ha ricordato che il Banco di Napoli ha fissato un limite minimo di fido, non al di sotto di 25 milioni; c'è tutta un'area della piccola economia, dall'artigianato ai coltivatori diretti, assistita dalle piccole banche. Non considera un errore che, invece di aumentare il capitale *in loco* con azioni da distribuirsi presso i risparmiatori della regione, la Banca d'Italia abbia di volta in volta provocato la distruzione di tutta una serie di piccole imprese che sono poi state assorbite da aziende più grandi? È vero che il regime concorrenziale per tali attività al sud comporta benefici effetti, ma è anche vero che questa tendenza opera quale drenaggio di risorse dal sud verso il nord, sia per quanto riguarda i fondi di investimento, che per quanto attiene ad obbligazioni da collocarsi presso i risparmiatori.

FERDINANDO VENTRIGLIA, *direttore generale del Banco di Napoli*. Vorrei premettere, onorevole Laganà, che nel Mezzogiorno dovremmo fare uno sforzo per uscire da una vecchia logica, che aveva un senso fino a qualche anno fa. La parola assistenza, per esempio, non è congrua con il tema del credito, per quanto riguarda la media e piccola industria artigiana: il credito non è assistenza, ma è denaro dato sul mercato ad un certo tasso di interesse. Credo che daremo un

contributo alla crescita del Mezzogiorno dimenticando simile accezione del termine assistenza.

Le piccole banche che sono state eliminate, hanno subito questa sorte perché, sono costrette a dirlo, purtroppo non hanno saputo fare il proprio mestiere: hanno raccolto depositi a tassi elevatissimi e, per poter ripagare, hanno fatto degli impieghi rischiosissimi. Prima o poi chi gioca con il pericolo finisce « incastrato ». Non è la Banca d'Italia che ne provoca l'eliminazione, sono alcuni istituti che si mettono nelle condizioni di essere « risucchiati » da altre banche; tutte le logiche locali e regionali saltano. Hanno difficoltà la grandissime banche come la nostra (che è al quarto o quinto posto), tante più difficoltà avranno le banche minori: gestire i crediti piccolissimi potrebbe essere facile alla banca locale perché conosce da vicino i soggetti, ma è attività costosa, che non rende. Bisogna attrezzarsi con notevoli innovazioni tecnologiche, con l'uso dell'informatica nell'impostazione e nella gestione delle pratiche di credito. Siamo ormai nella necessità di affrontare il mare aperto. Il 1992 è arrivato, le grandi banche sono giunte a Roma, anzi a Napoli; la *Citybank* ha comprato la Banca Centro Sud. Questi grandi istituti agiscono a Napoli nella logica con cui opererebbero negli Stati Uniti; dobbiamo essere bravi ad agire come e meglio di loro, se vogliamo conservare le quote di mercato. Che cosa accadrà delle unità produttive e creditizie meridionali? Esse devono attrezzarsi a resistere alle nuove difficoltà o non vi sarà niente da fare. Siamo ai tempi strettissimi: o le piccole aziende vengono fuori con i denti oppure saranno escluse dal mercato.

D'altra parte questo potrebbe essere un bene per il mercato, poiché le piccole banche fanno pagare tassi di interesse molto elevati. In proposito, ho sentito dire dalle province « dell'osso » del Mezzogiorno, che quelle banche danno fastidio, poiché pagano i depositi in misura sopra-elevata e poi sono costrette ad impieghi ad alto rischio.



**PRESIDENTE.** Non essendovi altri colleghi che rivolgano domande, ringrazio, ancora una volta non formalmente, il professor Ventriglia, il dottor Vigliar ed il dottor Spina. Le risposte alle nostre domande sono state esplicite, franche e dirette e la relazione costituisce un contributo fondamentale per la nostra indagine.

**FERDINANDO VENTRIGLIA, direttore generale del Banco di Napoli.** Ringrazio a mia volta l'onorevole presidente e i deputati intervenuti.

**La seduta, sospesa alle 18, è ripresa alle 18,5.**

**PRESIDENTE.** Proseguiamo la seduta dedicata all'indagine conoscitiva sull'evoluzione del sistema e dell'ordinamento bancario e finanziario.

Ringraziamo, per aver accettato di intervenire alla nostra indagine, la professoressa Carla Rabitti, consulente del Comitato difesa consumatori, la dottoressa Erica Ormezzano, della segreteria nazionale del Comitato difesa consumatori, e l'avvocato Mario Cera, consulente del Movimento consumatori.

L'intervento dei nostri ospiti testimonia l'interesse che abbiamo, e che è stato ravvisato dai componenti di questa Commissione, nell'ascoltare l'opinione anche dei rappresentanti degli utenti del servizio bancario.

**CARLA RABITTI, consulente del Comitato difesa consumatori.** Da molti anni, nel mondo economico, si sente l'esigenza di una nuova disciplina del mercato del credito che tenga conto, da un lato, di una serie di fenomeni che hanno attenuato la centralità delle banche nell'attività finanziaria, dall'altra, dell'esigenza di un più equo e moderno regolamento della stessa attività bancaria. È quindi emerso un dibattito sui controlli degli intermediari finanziari, bancari e non bancari, e sugli enti a cui affidare detti controlli.

L'analisi degli orientamenti finora emersi evidenzia due linee di tendenza. La prima è rivolta a privilegiare la tutela oggettiva del risparmio attraverso una serie di controlli antecedenti e successivi sui soggetti ammessi a svolgere attività di intermediazione finanziaria e sui loro atti (controlli attribuiti al Ministero del tesoro, al CICR, alla Banca d'Italia o, in specifici settori al Ministero dell'industria e all'ISVAP). Si tratta di un controllo che si basa sul principio del segreto, della discrezionalità amministrativa, del dirigismo e si attua attraverso l'esplicazione di controlli di legittimità e di merito, tendendo alla tutela operativa del risparmio.

La seconda linea di tendenza è rivolta a privilegiare la trasparenza e la completezza delle informazioni fornite ai risparmiatori. Tale tendenza rappresenta l'esigenza, sentita anche dal legislatore, che ha cercato di intervenire in tal senso, di rafforzare l'organo che deve effettuare questo controllo, vale a dire la CONSOB.

Vi è stata una prima fase storica in cui i due sistemi sono apparsi autonomi, forse senza punti di contatto ed anche con scarsi collegamenti. Il settore bancario risultava infatti assoggettato a penetranti controlli sui soggetti e sui loro atti, ma assolutamente sottratto ai controlli di trasparenza dell'informazione affidati alla CONSOB. Il settore cosiddetto parabancaario risultava invece assoggettato a penetranti controlli di trasparenza, ma a più blandi controlli sui soggetti e sugli atti (si pensi all'esperienza dei cosiddetti titoli atipici e a quella delle società fiduciarie e degli enti di gestione). L'esperienza intercorsa negli anni, ed una più matura riflessione, sembrano invece aver creato l'esatto convincimento che i due sistemi di controllo possano essere utilizzati non alternativamente, ma congiuntamente.

Questa soluzione appare la più corretta se si considera che ciascuno di questi controlli è volto alla tutela di uno specifico interesse (tutela del risparmio in generale, quello della Banca d'Italia e del CICR, anche dell'ISVAP, forse) che in sé

non esaurisce la richiesta di protezione proveniente dai risparmiatori. Infatti, i controlli sui soggetti e sugli atti sono volti alla tutela oggettiva del credito e quindi alla tutela di un interesse generale, per sua natura inidoneo ad identificarsi con il particolare interesse di ciascun singolo risparmiatore; esso è, al più, un interesse oggettivo della classe dei risparmiatori al buon andamento del mercato finanziario o dell'attività bancaria in generale, non un interesse dei singoli, né la somma di tali interessi riferiti al particolare rapporto con un determinato intermediario finanziario. I controlli di trasparenza, invece, sono volti a soddisfare l'interesse di ciascun risparmiatore ad una completa informazione in relazione ad un particolare rapporto con quel determinato intermediario, sia esso banca, società finanziaria, eccetera. Da ciò emerge l'esigenza di una combinazione tra i due tipi di controllo i quali, per il principio di specializzazione delle funzioni, vanno sicuramente affidati ad enti diversi.

Se queste premesse sono esatte, come noi crediamo, ne deriva che, accanto a più intensi controlli sui soggetti e sugli atti nel settore della intermediazione finanziaria non bancaria, sia necessario introdurre un più intenso controllo di trasparenza con riferimento all'attività bancaria. Infatti, la cronaca registra, e la nostra esperienza concreta può confermarlo, continue lagnanze dei risparmiatori per il comportamento delle banche e per l'impossibilità di conoscere i meccanismi operativi che in concreto influiscono sul sistema di costi e di utilità connessi con le singole operazioni bancarie.

Né può dirsi che le banche siano assoggettate ad un così penetrante controllo da parte della Banca d'Italia che aggiungere altri controlli risulterebbe da un lato inutile e, dall'altro, moltiplicando i « lacci e laccioli » in cui già si dibatte la banca, finirebbe con il paralizzarne l'operatività: un tale discorso è, secondo noi, errato nelle premesse e falso nelle conseguenze.

Per quanto riguarda le conseguenze, è difficile comprendere perché i controlli di

trasparenza, che non paralizzano gli intermediari non bancari (a cominciare dai fondi comuni di investimento), dovrebbero invece paralizzare l'attività delle banche. Certo, l'esigenza di chiarezza e trasparenza porterebbe ad una tendenziale standardizzazione delle operazioni creditizie, ma di ciò finirebbero per beneficiare, oltre che i risparmiatori, le stesse banche, la cui gestione è oggi assai appesantita dalla complessità e dalla diversificazione delle condizioni applicate sui crediti (a scapito degli utenti del servizio bancario) che verrebbero invece notevolmente semplificate e razionalizzate.

Se si considera che allo stato attuale i beneficiari dei prestiti bancari (privati cittadini o imprese) ben difficilmente sono messi in grado di conoscere con esattezza il costo effettivo del credito ottenuto, anche in ragione della clausola solitamente inserita nel contratto, con la quale la banca si riserva di variare il saggio di interesse in sostanza a sua discrezione (o a discrezione del sistema bancario nel suo insieme, che è un'ipotesi molto probabile), e che problemi analoghi sorgono, con riferimento alla remunerazione del deposito, anche con riferimento alle operazioni bancarie passive, ben si comprende la necessità di una disciplina legislativa volta a garantire una piena e veritiera informazione in favore di ogni singolo risparmiatore. Tale disciplina dovrebbe consentire a tutti i risparmiatori una gestione consapevole e più ampiamente programmata delle proprie risorse finanziarie. È tuttavia da rilevare che una disciplina volta a dar trasparenza ai rapporti tra la banca e la propria clientela, se ha già in sé un importante risultato, non esaurisce la tutela che spetta ai risparmiatori.

A tal fine è necessario assicurare un sistema di effettiva concorrenza tra le banche, che assicuri al risparmiatore una reale possibilità di scelta tra proposte alternative.

Se, infatti, il mercato fosse caratterizzato dalla uniformità delle condizioni economiche e contrattuali offerte dalle banche operanti sul territorio nazionale, la disciplina della trasparenza solo in

parte potrebbe adempiere la propria funzione.

Il risparmiatore, pur correttamente informato, non avrebbe infatti altra scelta che accettare le condizioni uniformemente offerte sul mercato o rinunciare al servizio, ciò che in una moderna economia sovente non è concretamente possibile. In mancanza di un reale regime di concorrenza, dunque, anche la disciplina legislativa della trasparenza, secondo noi assolutamente necessaria, realizzerebbe solo imperfettamente la sua peculiare funzione, non inserendosi in un reale sistema di concorrenza.

Vorrei precisare che ho preso visione solo pochi minuti fa del documento del Movimento consumatori: su di esso, più analitico e dettagliato nei suggerimenti rispetto al nostro, ci troviamo pienamente d'accordo.

**PRESIDENTE.** In un secondo momento pregheremo i commissari di rivolgere delle domande sulla relazione appena ascoltata. Adesso invitiamo l'avvocato Mario Cera, consulente del Movimento consumatori, a illustrare il documento preparato dalla sua associazione.

**MARIO CERA, consulente del Movimento consumatori.** La vastità dei temi oggetto della indagine di questa Commissione non consente una trattazione analitica dei numerosi relativi problemi, riguardanti sia le possibili innovazioni legislative sia lo stato d'applicazione delle normative vigenti. Ritengo quindi opportuno tratteggiare per capi le questioni generali, esprimendo al riguardo le esigenze e i rilievi dell'associazione che in questa occasione e in questa sede rappresento.

Indubbiamente, all'evoluzione economico-finanziaria della nostra società nell'ultimo cinquantennio non ha fatto riscontro un puntuale e completo adeguamento del nostro ordinamento giuridico. Solo da pochi anni si è provveduto ad una legislazione moderna del mercato dei valori mobiliari e ad una riforma, seppur parziale, del diritto delle società per azioni.

In particolare, va sottolineato il fatto che la legge sulle borse valori risale al 1913 e quella bancaria al 1936-1938. Una riforma delle stesse appare quanto mai opportuna, per adeguarle alla mutata realtà economica e anche alle mutate esigenze (si pensi solo allo sviluppo del sistema bancario e alla diffusione dell'investimento in titoli). Tale riforma dovrebbe in particolare prendere atto e tenere in adeguata considerazione non solo l'interesse all'efficienza del sistema bancario e del sistema borsistico, puramente « interno » quindi, ma anche l'interesse « esterno », vale a dire quello collettivo della massa dei risparmiatori coinvolti.

A tale scopo, sarebbe necessario operare una chiara distinzione di settori e di ruoli: alle banche dovrebbe essere riservata la pura attività bancaria e quella parabancaria in senso stretto (ferma restando l'intermediazione nella negoziazione dei titoli), senza quelle commistioni tra banche e imprese, tra banche e borsa che non rispondono ormai ad alcuna seria esigenza di sviluppo economico e che portano le banche a perseguire scopi diversi da quelli istituzionali, coinvolgendo in ciò, loro malgrado, i risparmiatori (basti pensare al problema della partecipazione delle banche ad imprese industriali, al problema dei fondi comuni bancari, al problema della negoziazione dei titoli di partecipazione attraverso le banche, alla persistente loro incidenza nelle vicende delle società attraverso il deposito delle azioni); si tratterebbe, quindi, di favorire le *merchant banks* « professionali » sganciate dal sistema bancario.

Non è più procrastinabile una seria legislazione anti-monopolistica. L'assetto oligopolistico del nostro sistema industriale e finanziario risulta evidente dalla semplice composizione del listino di borsa: pochi gruppi capitalizzano la maggior parte del valore quotato e si ravvisa una tendenza alle concentrazioni.

Nemmeno è il caso di soffermarsi sul pregiudizio che deriva al risparmiatore e al cittadino *tout court* da una concentra-

zione monopolistica rispetto ai vantaggi di un sistema concorrenziale.

Occorre quindi evitare che la legislazione discrimini le società medie e piccole, ma che anzi favorisca la loro apertura a più ampie partecipazioni. La qual cosa non vuol dire, si badi bene, evitare del tutto fusioni e concentrazioni, ma addirittura favorire le stesse quando esse non siano dovute a intenti monopolistici, bensì a scopi di efficienza del sistema (come nel caso delle fusioni nel campo bancario). Anche se, come diceva Tullio Ascarelli nel 1950 proprio a proposito di un progetto di legge anti-*trust* (si pensi che sono trascorsi circa 40 anni e ancora non abbiamo una legislazione anti-*trust*), « la struttura economica del paese è sempre determinata da un complesso di fattori nei cui confronti una singola legge ha sempre una portata limitata », è comunque il caso di tentare un intervento in senso democratico sul sistema economico attraverso una legge anti-*trust*.

Riguardo alla regolamentazione legislativa della cosiddetta intermediazione finanziaria (fino ad oggi priva di norme e di controlli, se non quando essa si traduce in una sollecitazione al pubblico risparmio), preme, in particolare, auspicare una regolamentazione delle attività cosiddette di gestione di liquidità o di titoli, settore in cui il risparmiatore è più esposto a rischi di varia natura. Come pure, sempre ai fini della tutela della massa di risparmiatori, improrogabile è una serie normativa sull'*insider trading*, che costituisce la più palese violazione della parità di trattamento e che sempre punisce il risparmiatore più debole.

Tenuto conto della complessità e delle interrelazioni del mercato finanziario e mobiliare, occorre ben delineare il sistema dei controlli e il coordinamento tra gli organi pubblici di controllo, ad evitare zone « grige » o « vuoti » di vigilanza; a tal fine mi sembra che resti valido il criterio di competenze: alla Banca d'Italia il controllo sul settore monetario e creditizio e sui flussi; alla CONSOB quello sull'informazione del mercato mobiliare. Sarebbe comunque il caso di

prevedere norme specifiche di coordinamento tra tali organi.

Peraltro, non si tratta solo, ed ormai non più tanto, di introdurre nuove normative, ma di applicare quelle già esistenti e di dare agli organi preposti gli strumenti pratici per svolgere la loro funzione e, soprattutto, premere affinché tali organi la svolgano efficacemente.

Vorrei in proposito aprire una parentesi per riferire un caso recente; pochi giorni fa ho letto un articolo su un quotidiano, nel quale si faceva riferimento ad una serie lunghissima e dettagliatissima di richieste di dati e di notizie che la SEC (la commissione di controllo della borsa negli Stati Uniti) ha presentato ad una società italiana. Ci si può stupire della quantità e dell'analiticità delle richieste, però — come peraltro rilevava lo stesso giornalista — richieste analoghe possono essere fatte anche dalla CONSOB in base ai poteri che essa attualmente ha. Bisognerebbe quindi chiedersi come mai la CONSOB non fa richieste altrettanto dettagliate ed incisive. Non si può parlare, ormai, di carenza di strumenti normativi, ma, forse, di mancanza di volontà o di strutture per la loro applicazione.

Devo, infine, dedicare qualche considerazione particolare ed esprimere soddisfazione per l'interesse che il Parlamento ha ritenuto di dedicare ad un problema già in passato sollevato dal Movimento, quello di una maggiore trasparenza e correttezza nelle operazioni bancarie e, in particolare, nei rapporti tra enti di credito e clienti.

Tale esigenza scaturisce non solo dalla constatazione quasi quotidiana di fatti e situazioni, che rivelano una scarsa propensione delle banche ad una completa e chiara informazione sulle condizioni che regolano i rapporti con i clienti, i quali spesso sono « costretti » ad ignorare elementi essenziali del loro rapporto contrattuale con le banche, non essendo nemmeno consapevoli degli oscuri meccanismi che lo regolano, ma anche della mancanza di specifici controlli — sotto il profilo che qui interessa — sull'attività delle banche.

A dire il vero, qualcosa la Banca d'Italia avrebbe potuto fare, su sollecitazione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, in base a un'interpretazione estensiva delle lettere *b)* e *c)* dell'articolo 32 della legge bancaria, che le permetteva e le permette di fornire istruzioni, alle quali le banche avrebbero dovuto attenersi, sui limiti dei tassi attivi e passivi e sulle condizioni delle operazioni di deposito e di conto corrente. Ma, al di là di ogni problema interpretativo, pure sorto, sull'ambito del potere di istruzione (e cioè se riferito solo alle condizioni economiche o anche a quelle normative), il potere stesso non è mai stato esercitato ed è inutile in questa sede dilungarci sulle ragioni.

Devo, quindi, condividere le idee e le finalità ispiratrici della proposta di legge presentata il 24 marzo 1986 dall'onorevole professor Minervini, che ne è il primo firmatario, ravvisandosi l'opportunità di un regime speciale dell'informazione bancaria, che in qualche modo assicuri al cliente contraente una tutela più intensa di quella prevista dal diritto comune per qualsiasi soggetto che tratta con un qualsiasi imprenditore.

Infatti, bisogna tener conto che la banca è un contraente molto più forte di altri contraenti forti, in quanto essa agisce in base ad elementi contrattuali predisposti unilateralmente e uniformemente. Inoltre, il cliente molto spesso non è in grado di comprendere momenti e profili rilevanti del rapporto che va a porre in essere. Il cliente si può trovare nella necessità di ricorrere al servizio bancario e, comunque, il più delle volte viene indotto a ricorrervi da ragioni obiettive di opportunità e utilità.

Tali considerazioni sono state finora trascurate a livello normativo e le esigenze che esse pongono sono rimaste insoddisfatte. Ben venga, dunque, una regolamentazione legislativa puntuale e rigorosa, dovendosi ritenere, per altro, insufficiente una soluzione basata su un codice di auto-disciplina per la scarsa tutela che esso darebbe agli interessi dei clienti, in particolare sotto il profilo della

sua efficacia concreta e della mancanza di sanzioni o di misure per la sua violazione.

Pur condividendo lo spirito e il contenuto della proposta di legge sopraccitata, ritengo opportuno fare alcuni rilievi in ordine alla stessa, al solo fine - tengo a ribadirlo - di tentare un contributo migliorativo ed avvertendo che non voglio soffermarmi su aspetti particolari.

Si può esprimere qualche perplessità, infatti, sull'efficacia pratica, ai fini di tutela del risparmiatore-cliente, dell'approvazione specifica, per iscritto, delle condizioni cosiddette vessatorie: va sempre tenuto in considerazione che il contraente è particolarmente debole al momento della richiesta del credito ed inoltre gli istituti bancari finiranno, presumibilmente, con l'assumere un comportamento uniforme.

Appare carente, se non del tutto assente, il profilo sanzionatorio. Un'assoluta incertezza vi è, inoltre, sull'effettiva osservanza del prospetto e quindi sull'effettiva parità di trattamento. Analoga incertezza, a mio avviso, si registra anche sulla nozione di operazioni accessorie di cui parla la proposta di legge sopra citata.

Ciò detto, e proprio al fine del conseguimento degli scopi della proposta di legge in esame, andrebbe prospettata una vigilanza pubblica sulle operazioni degli enti bancari e, quindi, sul rispetto da parte degli stessi, della emananda normativa: soltanto attraverso tale vigilanza, infatti, sarebbe possibile avere, se non la certezza, la fondata aspettativa di un comportamento uniforme, trasparente e corretto nei confronti della clientela. La vigilanza potrebbe essere svolta dalla Banca d'Italia [quindi recuperando ed anche ampliando l'articolo 32, lettere *b)* e *c)*, della legge bancaria], ferma restando sempre l'esigenza di prevedere specifiche sanzioni per gli enti responsabili di violazione della legge.

L'efficace tutela del cliente-risparmiatore correrebbe in sostanza su due binari paralleli: quello della auto-tutela e di diritto privato; quello della etero-tutela e di diritto pubblico.

**PRESIDENTE.** Nell'ambito di questa indagine si è fatto spesso richiamo all'opportunità ed all'esigenza di una disciplina anti-*trust*. Ricordo che una tale disciplina esiste ed è quella vigente nella Comunità. Vorrei, dunque, domandare fino a che punto con questi richiami e raccomandazioni si voglia integrarla in Italia ed attraverso quali ulteriori norme. Troppe volte, infatti, questi richiami vengono fatti in termini molto generici, mentre sarebbe opportuno concretarli in lineamenti precisi. Se si ravvisa l'esigenza di una disciplina anti-*trust*, oltre a quella vigente (mi riferisco all'articolo 85 del Trattato relativamente alle regole di concorrenza ed all'articolo 86 sulle posizioni di monopolio), vorrei sapere quali sono le linee di approfondimento di questo problema e le possibili integrazioni che si vorrebbero introdurre in Italia.

**MARIO CERA, consulente del Movimento consumatori.** Ritengo abbia ragione il presidente nell'affermare che, molte volte, i richiami all'esigenza di una disciplina anti-*trust* vengono formulati in termini generici. Ho, tuttavia, premesso all'inizio del mio intervento, che la vastità del tema all'esame della Commissione è tale da non consentire di procedere oltre alcune linee generali.

Per quel che riguarda il problema specifico, mi limito per il momento a rispondere brevemente riservandomi, qualora il presidente lo ritenga opportuno, di approfondire l'argomento con una memoria di supporto.

Esiste, innanzitutto, il discusso problema dell'efficacia diretta, nel nostro paese, delle norme comunitarie, di cui la dottrina giuridica si è occupata a lungo. Le norme contenute negli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma, giustamente ricordate dal presidente, sembrano avere, più che altro, carattere programmatico ed indicare le linee generali cui dovrebbe ispirarsi una specifica disciplina nazionale. Ci si deve chiedere, pertanto, quale possa essere questa disciplina. Un esempio di normativa anti-*trust* è rappresentato dalla nostra legge sull'editoria, che, al di là di

alcune perplessità suscitate nella sua applicazione pratica, ritengo sia da seguire, almeno nelle sue linee generali.

Per ogni settore della nostra economia (soprattutto per quelli più importanti, come il settore finanziario e bancario e quello delle società che fanno ricorso al pubblico risparmio) dovrebbero esistere norme generali. Sarebbe, inoltre, necessaria una legislazione specifica che, richiedendo la trasparenza in ordine alla proprietà delle imprese, eviti la formazione, più o meno occulta, di gruppi monopolistici, nonché processi di concentrazione, soprattutto a carattere « orizzontale »: come ad esempio una pura *holding*, che attraverso il controllo delle più importanti tra le società meccaniche, assicurative, commerciali ed editoriali venga ad acquisire partecipazioni strategiche in tutti i settori vitali della nostra economia. Sarebbe invece ammissibile, a mio avviso, una concentrazione puramente « verticale », se non per settori vitali specifici, perché non sussisterebbero più quei rischi di controllo dell'economia esistenti in caso di concentrazione « orizzontale ». La legislazione anti-*trust* dovrebbe prevedere un organo amministrativo di controllo e dovrebbe essere raccordata ad una politica seria di programmazione. La presenza dell'organo amministrativo di controllo non escluderebbe, tuttavia, successive forme di controllo in sede giurisdizionale.

Per quel che riguarda, in particolare, le società con azioni quotate in borsa, ritengo dovrebbe evitarsi la quotazione di quelle società cosiddette a scatola cinese, ipotesi che, invece, si verifica purtroppo sempre più spesso. In questo caso, com'è noto, vi è una società capo-gruppo quotata che detiene partecipazioni in altre società, a loro volta presenti sul mercato finanziario. In tal modo, la stessa impresa viene ad essere quotata in borsa più volte. È inutile soffermarsi sui rischi di una situazione del genere per il mercato: è sufficiente, infatti, che la sola società capogruppo attraversi, per qualsiasi ragione, un momento di crisi per creare rischi e panico in tutto il mercato mobiliare del nostro paese. Questi, come dicevo, sono sol-

tanto accenni ad una possibile disciplina anti-trust.

Tornando al problema sollevato dal presidente, vorrei infine dire che gli articoli 85 ed 86 del Trattato di Roma, già citati, si sono rivelati finora scarsamente adeguati nel nostro paese a fini anti-trust. Semmai, una qualche efficacia è stata da essi manifestata soltanto a livello comunitario. Dunque, se la « filosofia » che ispira questi articoli può, come deve, essere condivisa, va ipotizzato un sistema normativo positivo che renda tale « filosofia » applicabile a livello nazionale.

ARMANDO SARTI. Ho ascoltato attentamente, insieme con gli altri colleghi, le interessanti valutazioni espresse dai nostri ospiti. Il presidente della nostra Commissione è impegnato da tempo sul tema in discussione, con iniziative su cui personalmente desidero esprimere un vivissimo apprezzamento. Ho trovato molto opportune le dichiarazioni svolte dai rappresentanti dei consumatori: apprezzo molto questo tipo di volontariato, anche se ritengo che il nostro paese, in relazione a tale aspetto, sia fortemente arretrato. Viceversa, l'Italia ha un'organizzazione sindacale, associativa e politica molto sviluppata. Forse ciò dipende dalla preoccupazione che intorno a certi movimenti, come quelli dei consumatori, si formino gruppi che si propongono una *leadership* che va oltre gli obiettivi propri dei movimenti stessi.

Oggi esistono quattro organizzazioni a tutela dei consumatori, con qualche differenziazione tra di loro; sarebbe forse auspicabile la costituzione di una federazione delle associazioni dei consumatori o, quanto meno – forse già esiste – un coordinamento, al fine di esplicitare un'azione efficace.

Il collega Minervini è primo firmatario di un progetto di legge sulla materia al nostro esame; tale progetto interessa tutti i gruppi parlamentari e noi saremmo grati ai nostri ospiti se volessero fornire qualche altra indicazione analitica sull'argomento, nonché qualche ulteriore suggerimento, per noi preziosi. Altri punti,

come per esempio quello relativo all'*insider trading* – argomento vastissimo – potrebbero essere maggiormente chiariti. Concordo con la valutazione espressa poco fa circa l'insufficienza dell'auto-disciplina, che nel nostro paese non ha una grande tradizione. Basti pensare che, per esempio per quanto concerne il settore sanitario, 670 USL non sono capaci di darsi un'autodisciplina, pur essendo omogenee nei servizi, diffuse in tutto il territorio nazionale (anche se ovviamente difformi per quanto riguarda il loro intervento e la loro ubicazione), pur affrontando le stesse problematiche. Pertanto, a maggior ragione, la questione si pone per il sistema bancario, che si trova a dover risolvere problemi di concorrenza, di dimensioni, di sviluppo, di mercato e commerciali molto seri.

Quindi, la vostra opinione su tutta questa serie di argomenti riveste per noi grande importanza.

CARLA RABITTI, consulente del Comitato difesa consumatori. Se ho ben capito, l'onorevole Sarti ritiene che io non abbia chiarito sufficientemente il mio orientamento rispetto al problema della trasparenza delle operazioni bancarie. Non l'ho fatto perché pensavo si trattasse di un aspetto politico su cui si sarebbe, perciò poi soffermata la dottoressa Ormezzano. Non vi è dubbio che il Comitato difesa consumatori sia favorevole alla trasparenza nelle operazioni bancarie, che deve essere resa obbligatoria mediante legge e non fondarsi su principi di auto-disciplina. Ciò tanto più perché i principi cui fa continuamente riferimento il presidente dell'ABI, Parravicini, principi che l'ABI ha tentato di indicare attraverso circolari e raccomandazioni, hanno ampiamente fallito. I giornali, economici e non, riportano continuamente la notizia della differenza costante tra i tassi attivi e passivi praticati dalle banche e della nebulosità in cui si dibatte il consumatore-risparmiatore che abbia necessità di utilizzare i servizi bancari o di stipulare contratti con le banche; quindi, aderiamo completamente a quanto contenuto nella propo-

sta di legge dell'onorevole Minervini e riteniamo che l'auto-regolamentazione non sia in grado di produrre alcun effetto.

Per quanto riguarda l'*insider*, è senz'altro necessario e giusto prendere provvedimenti; in effetti, si tratta di un'esigenza ampiamente sentita anche da parte di chi si fa portavoce delle esigenze dei singoli risparmiatori, i quali non possono che essere fortemente penalizzati dall'attività dell'*insider*, anche se da parte di qualcuno si dice che una modesta attività di *insider* animi il mercato e che, in fondo, un mercato animato possa essere vantaggioso per chi vi acceda. A nostro giudizio, il mercato è troppo animato, a svantaggio appunto della categoria dei risparmiatori, tanto più che l'unica norma in vigore, che costituisce il tentativo del legislatore di porre freno a tale attività, è quella contenuta nell'articolo 17 della legge n. 216 del 1974, successivamente modificata dalla legge n. 281 del 14 giugno 1985, che vede però come destinatari amministratori, sindaci e direttori generali di società per azioni che sono state quotate in borsa, nonché loro parenti, figli e così via o una loro attività svolta per interposta persona (purtroppo, non sempre è facile individuare il soggetto nascosto dietro la fiduciaria).

Quindi, sicuramente la norma contenuta nell'articolo 17 è insufficiente, anche perché l'attività di *insider* viene svolta non solo da amministratori, sindaci e direttori generali di società, in proprio o per interposta persona, ma anche da altri soggetti che vengono a conoscenza di notizie tali da consentire l'attività stessa. Mi sembra che la CONSOB stia studiando il problema e cerchi di prendere alcuni provvedimenti volti quanto meno a ridurre questa perniciosa attività dell'*insider*.

Concordo con le affermazioni dell'avvocato Cera per quanto riguarda la richiesta di dati e notizie; però la CONSOB probabilmente ha fatto cattivo uso dell'articolo 3, lettera c), della legge n. 207 del 1974 per un certo periodo di tempo. Tuttavia, grazie all'intervento del legislatore, che con la legge n. 281 del 1985 ha

modificato la possibilità per la CONSOB di rendere pubblici dati e notizie, la CONSOB stessa ha incrementato la propria attività in tal senso, cercando non solo di assumere dati e notizie, ma anche di spingere alla pubblicazione, volontaria o meno, affinché il risparmiatore ne venga a conoscenza. Mi sembra, pertanto, che si sia avviata su una strada di maggior impegno.

ERICA ORMEZZANO, *membro della segreteria nazionale del Comitato difesa consumatori*. La cosa basilare (mi riferisco all'intervento dell'onorevole Sarti) sarebbe la creazione di un coordinamento delle associazioni dei consumatori, che mettano a disposizione *teams* di esperti che conoscono realmente i problemi, in quanto, di fatto, le varie associazioni si stanno specializzando ciascuna su temi particolari.

Per esempio, si è fatto riferimento alla legge anti-*trust*; negli altri paesi, i consumatori possono discutere di questi problemi, perché hanno la possibilità di contattare degli esperti. Proprio in questa ottica sarebbe importante continuare queste tematiche ed approfondirle, nella sede più adatta, che potrebbe essere appunto quella di un coordinamento delle varie associazioni.

Concordo con l'onorevole Minervini sull'esigenza che il legislatore imponga di essere molto chiari in materia di tassi, e di trasparenza delle operazioni bancarie in genere, in quanto i consumatori sono sensibilmente disarmati di fronte a un mondo di procedure e di gerghi tecnici obiettivamente ardui da comprendere. D'altra parte, poiché l'argomento della tutela dei consumatori è di una vastità enorme, ritengo veramente necessario che si giunga alla costituzione di un organo di consultazione e coordinamento, cosa importante e basilare.

Comunque, in Italia manca una legge nazionale in tutela del consumatore e finché non arriveremo a questo, qualsiasi altro discorso potrebbe essere prematuro.



MARIO CERA, *consulente del Comitato difesa consumatori*. Vorrei aggiungere due rilievi molto brevi. In primo luogo, per quanto riguarda la richiesta dell'onorevole Sarti, al di là del fatto che nella mia memoria sono contenute alcune proposizioni generiche in relazione alla proposta di legge sulla trasparenza delle operazioni bancarie, non ho alcuna difficoltà a dichiararmi disposto a fornire considerazioni più dettagliate.

In secondo luogo, con riferimento all'*insider trading*, la legge sarebbe ben accolta; speriamo che la CONSOB si muova presto e stimoli il Parlamento in tal senso. Ad ogni buon conto, vorrei ricordare che negli Stati Uniti la norma più importante in materia non è di carattere legislativo, ma una *rule* della SEC, quindi puramente amministrativa, ancorché provvista di sanzioni: eppure funziona.

PRESIDENTE. Al termine di questa audizione non posso fare a meno di rin-

graziare i rappresentanti del Comitato difesa consumatori e del Movimento consumatori e di compiacermi, a nome di tutti i commissari, del fatto che iniziative, come quella dell'onorevole Minervini, sorte nell'ambito della nostra Commissione, riscuotano il loro interesse e siano accolte positivamente. Inoltre, desidero associarmi, in maniera non formale, alle osservazioni dell'onorevole Sarti.

In questo caso, il ringraziamento ai nostri ospiti ha un particolare valore di simpatia e di consonanza personale, in quanto la loro attività è suggerita dalla rappresentanza di interessi diffusi ed è esplicitata attraverso un'azione volontaria e disinteressata.

**La seduta termina alle 19.**