

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

SEDUTA CONGIUNTA

CON LA

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

della Camera dei deputati

INDAGINE CONOSCITIVA
SUI PIÙ RECENTI SVILUPPI DEL PROCESSO DI
RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 APRILE 1999

Presidenza del Presidente della 6^a Commissione permanente del Senato
ANGIUS

I lavori hanno inizio alle ore 12,10.

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, sui più recenti sviluppi del processo di ristrutturazione del sistema bancario italiano.

Faccio presente che è pervenuta ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta. La Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Si è convenuto oggi di procedere all'audizione del Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio. Avevamo previsto di ascoltare oggi anche il Presidente dell'Associazione bancaria italiana, Sella, ma si è poi convenuto di rinviare la predetta audizione, fissandola per la settimana prossima, al fine di dedicare maggior tempo al governatore Fazio e ai colleghi che intenderanno formulare domande e osservazioni.

Sempre nell'ambito di questa indagine conoscitiva, audiremo il Ministro del tesoro; in linea di massima, abbiamo indicato per questa audizione la data del prossimo 4 maggio.

Giudico le audizioni che svolgeremo nell'ambito di questa indagine molto importanti, a partire da quella odierna. Ringrazio il Governatore che, dimostrando attenzione e disponibilità verso il Parlamento, si è immediatamente dichiarato disponibile a partecipare a questo nostro incontro.

Credo di poter dire, anche a nome del Presidente della 6^a Commissione della Camera dei deputati, onorevole Benvenuto, che lo scopo dell'audizione odierna è quello di compiere una valutazione di carattere generale sull'importantissimo processo di ristrutturazione che il sistema bancario italiano sta attraversando.

Nel corso di questi ultimi anni abbiamo affrontato legislativamente importantissimi problemi che investono il settore bancario. Mi riferisco ai provvedimenti con i quali si è dato avvio alla privatizzazione, alla legge sulle Fondazioni e al disegno di legge sulla cartolarizzazione, che non è meno importante e il cui esame si sta ora per concludere in via definitiva al Senato: tutti provvedimenti che il Parlamento ha varato o si accinge a varare a sostegno del processo di modernizzazione del nostro sistema bancario.

Quello che più interessa è rendere competitivo il sistema bancario italiano, a fronte di un certo ritardo di cui lo stesso ha sofferto negli anni

passati. Un'altra finalità che intendiamo perseguire è quella di valutare forme di rispetto delle regole del mercato, e delle regole più in generale, che ci siamo dati. Un'ulteriore finalità è sostenere e stimolare la crescita e lo sviluppo attraverso un sistema creditizio e finanziario più efficace e moderno. Da ultimo, una finalità del nostro lavoro legislativo deve essere la valorizzazione del patrimonio italiano a fronte di una sfida aperta, che deve essere considerata, naturalmente, europea e mondiale.

Sono sicuro che in nessuno di noi vi sia la benché minima tentazione dirigistica o una vocazione pianificatoria della crescita, dello sviluppo e del rafforzamento del nostro sistema bancario. In questo quadro che ho così genericamente delineato è molto importante il ruolo della Banca d'Italia, in quanto la funzione di vigilanza diventa decisiva in un mercato che presenta aspetti di debolezza se non addirittura di fragilità. Tuttavia, a questa Vigilanza, come sempre attenta, non si può rinunciare.

È necessario perseguire obiettivi quali la concorrenza, l'efficienza e il processo di concentrazione per vincere la sfiducia del mercato in questo settore. Anche la trasparenza rappresenta, a mio giudizio, un fattore decisivo per rafforzare il mercato e dare fiducia e forza al nostro sistema bancario.

Non possiamo non guardare con una certa preoccupazione, infine, alle cifre che ci stanno di fronte. Mi riferisco non tanto al sistema bancario, quanto all'andamento dei conti pubblici e ai dati relativi al PIL e alla crescita; più in generale, ad alcuni dati dell'economia e della crescita industriale che destano preoccupazione. Mi riferisco inoltre all'attuazione e alla realizzazione della riforma fiscale e ai fondamentali, e per me decisivi, aspetti dell'andamento del mercato del lavoro, in particolare, della disoccupazione.

Questi grandi temi e queste preoccupazioni apparentemente non hanno a che vedere con la materia che ora stiamo discutendo; ciò nonostante, in qualche maniera, vi rientrano in quanto dovremo esaminare e valutare quanto sta accadendo, con l'aiuto, il sostegno e l'intervento del Governatore, rivolgendo un'attenzione particolarissima all'andamento dell'economia e ai bisogni, oltre che agli interessi sociali, che si manifestano.

Ho concluso il mio intervento introduttivo; necessariamente il presidente Benvenuto esprimerà alcune sue considerazioni e valutazioni. Ringraziando ancora una volta il governatore, Antonio Fazio, gli do la parola per l'esposizione.

FAZIO. Signor presidente Angius, presidente Benvenuto, onorevoli senatori e deputati, cercherò di delimitare il mio intervento, anche se quando ci si presenta di fronte a consessi di questa natura, occorre sempre raccogliere dati e svolgere un lavoro preparatorio abbastanza intenso e sostanzioso. Anche in considerazione di numerose polemiche pubbliche, sono felice di esporre la posizione della Banca d'Italia in primo luogo di fronte a voi che rappresentate il Parlamento italiano.

Ringrazio il presidente Angius per questa ampia introduzione e mi avvio alla esposizione, nel corso della quale seguirò parola per parola il testo distribuito. Credo sia utile averlo sott'occhio perché – per quanto abbia evitato di caricarlo troppo di cifre e di dati – si tratta di un testo tecnico che riporta valutazioni qualitative e quantitative, ma anche molti dati. Naturalmente dopo seguirà una discussione nella quale tenterò di rispondere, nei limiti del possibile, alle vostre richieste di approfondimento.

Signori Presidenti, onorevoli senatori, onorevoli deputati, a mo' di introduzione comincio con il ricordare che la legislazione italiana ha sancito la natura imprenditoriale dell'attività bancaria nel 1985, al momento del recepimento della prima direttiva comunitaria di coordinamento bancario; in sede giurisprudenziale questo principio trovava applicazione nel 1989, con una sentenza della Cassazione a sezioni riunite.

Fino ad allora – negli anni Ottanta in genere – il sistema bancario aveva presentato una modesta articolazione in termini di mercati, intermediari e strumenti; era caratterizzato da una limitata apertura internazionale, in ragione delle restrizioni valutarie imposte per molti anni dai disavanzi della bilancia dei pagamenti.

Il sistema bancario si presenta oggi profondamente mutato, più concorrenziale, ben capitalizzato, in movimento verso assetti più consoni alla competizione internazionale.

Risultava scarsa nel 1985 la presenza di investitori istituzionali. I fondi comuni di investimento erano stati disciplinati da poco, con la legge n. 77 del 1983. L'investimento diretto in titoli di Stato rappresentava per i risparmiatori l'unica importante alternativa al deposito bancario.

La struttura del sistema creditizio si presentava frammentata, con un ampio numero di organismi di piccole dimensioni radicati in ambiti territoriali ristretti. L'ampliamento delle banche a carattere nazionale trovava ostacolo nelle barriere giuridiche tra tipologie diverse di istituti.

Gran parte dell'intermediazione bancaria faceva capo a istituti pubblici, nei quali l'esercizio del credito si sovrapponeva a finalità di natura pubblica; la forma giuridica e limiti alla raccolta di capitale di rischio ostacolavano la realizzazione di operazioni di concentrazione che razionalizzassero gli assetti aziendali.

Il sistema annoverava elementi di notevole forza, rappresentati dagli stretti rapporti con una vasta schiera di aziende di piccole dimensioni e dall'abbondante formazione di risparmio che contraddistingue il nostro paese. La separazione tra industria e finanza forniva un presidio fondamentale all'efficienza allocativa del sistema finanziario e alla stabilità ciclica dell'economia.

Negli anni Novanta il cammino verso l'ammodernamento del sistema bancario e finanziario si è fatto rapido. Il legislatore e la Banca d'Italia hanno rimosso vincoli all'apertura e all'operatività delle banche; l'attività di vigilanza sui singoli intermediari è stata impostata su criteri attenti all'adeguatezza patrimoniale, rispettosi dell'autonomia degli amministratori nell'allocazione delle risorse finanziarie.

È stato avviato e largamente realizzato un processo di riforma normativa diretto a favorire la privatizzazione degli istituti pubblici. Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ha sancito il principio della parità concorrenziale tra tutte le banche, realizzando la despecializzazione operativa. Il testo unico in materia di intermediazione finanziaria ha consentito un'ampia diversificazione dei prodotti del risparmio gestito e ha introdotto elementi di flessibilità nella gestione individuale e collettiva dei patrimoni.

Il sistema bancario ha saputo superare gravi difficoltà maturate nel Mezzogiorno in connessione con la stasi dell'attività produttiva e con la cessazione dell'intervento straordinario, in presenza di deboli strutture organizzative dei principali istituti dell'area. Il ricorso a fondi pubblici, deliberato dal Parlamento per sovvenire alle crisi di alcune banche, è risultato pari a una frazione contenuta del costo che il sistema avrebbe dovuto comunque sostenere. L'onere per il bilancio pubblico è stato di gran lunga inferiore a quello che si è reso necessario in anni recenti in molti paesi industriali.

L'Italia condivide con i principali *partner* europei tendenze di fondo che stanno profondamente mutando la morfologia dei sistemi creditizi. Gli sviluppi regolamentari sono orientati alla despecializzazione e alla liberalizzazione dell'attività bancaria; l'innovazione finanziaria e tecnologica modifica gli assetti produttivi economicamente efficienti. Ne risultano spinte concorrenziali crescenti nei mercati nazionali e nel confronto internazionale.

Rispetto agli altri principali paesi europei, l'Italia si caratterizza per il più contenuto valore delle attività finanziarie lorde in rapporto al prodotto interno lordo: nel 1997, a fronte di un rapporto pari da noi al 530 per cento, si osservavano valori dell'ordine del 600 per cento per la Germania e per la Spagna e del 1.000 per cento e oltre per la Francia e il Regno Unito, al netto dei doppi passaggi e delle doppie intermediazioni.

Anche il volume dell'intermediazione bancaria risulta contenuto nel nostro paese: sebbene la nostra economia rappresenti il 14 per cento di quella dell'Unione europea, il valore delle attività delle banche raggiunge solo il 9 per cento di quello complessivo dell'area. I sistemi bancari francese, inglese e tedesco detengono quote di mercato in Europa superiori al peso delle rispettive economie.

In tutti i principali paesi europei, come pure negli Stati Uniti, è in atto una rapida diminuzione del numero delle banche attraverso operazioni di aggregazione. Si va diffondendo il modello della banca multiprodotto, in grado di fornire una gamma completa di servizi alle famiglie e al settore delle imprese. In Francia e in Spagna la riduzione del numero delle banche riguarda soprattutto quelle specializzate in particolari segmenti di mercato; nel Regno Unito si assiste in molti casi all'assorbimento delle *merchant banks* da parte delle banche commerciali e all'ampliamento del ventaglio di operazioni offerte dalle *building societies*. In Italia solo 36 dei 91 istituti di credito speciale che operavano nel passato hanno mantenuto personalità giuridica.

Nell'insieme dei cinque principali paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Regno Unito e Italia) il numero delle banche si è ridotto di oltre 2.400 unità e del 26 per cento tra il 1990 e il 1997. In Italia è sceso dalle 1.155 unità nel 1990 alle 920 nel 1998. Riduzioni superiori alla media si sono registrate in Francia ed in Spagna.

In base ai prezzi pagati, le operazioni di concentrazione in questo arco temporale (1990-1997) hanno assunto in Italia valori elevati, dell'ordine di 45.000 miliardi di lire, superati solo nel Regno Unito.

Alla riduzione del numero delle banche non hanno fatto riscontro né una flessione dei ritmi di crescita dell'intermediazione, che ha ancora notevolmente sopravanzato la dinamica del prodotto interno lordo, né una riduzione del numero degli sportelli. Ai canali di offerta tradizionali si sono affiancate una rete di apparecchiature automatiche, ormai capillare quanto quella delle agenzie, e nuove modalità telematiche e telefoniche, di contatto con la clientela.

Nel confronto internazionale il nostro paese si colloca in posizione intermedia quanto a diffusione degli sportelli: il numero di 2.276 abitanti per sportello è analogo a quello della Francia; è inferiore a quello del Regno Unito, pari a 3.125; è largamente superiore a quelli di Germania e Spagna, rispettivamente di 1.614 e 1.146 abitanti per sportello.

L'introduzione di tecnologie avanzate ha contribuito ad accrescere i livelli di produttività nei sistemi bancari europei. Per l'insieme dei cinque paesi l'*input* di lavoro si è contratto del 35 per cento in rapporto ai volumi di attività, con riduzioni forti nel Regno Unito e in Germania. È diminuita pressoché ovunque la compagine dei dipendenti per sportello; nel nostro sistema il numero degli addetti si è attestato su un valore basso nel confronto internazionale.

In Italia le attività dei primi cinque gruppi rappresentano il 45 per cento del totale nazionale, valore in linea con quelli osservati negli altri principali paesi europei. Le ridotte dimensioni complessive del nostro sistema bancario si riflettono tuttavia in una scarsa rilevanza delle grandi banche italiane sul mercato continentale: con riferimento all'insieme dei quindici paesi dell'Unione europea la quota dei primi cinque gruppi risulta per l'Italia del 5,3 per cento, largamente inferiore a quella dei principali gruppi tedeschi, francesi e inglesi, rispettivamente del 13, del 12 e del 10 per cento; superiore solo a quella delle banche spagnole, pari al 3 per cento. Il sistema bancario italiano è dunque quantitativamente poco sviluppato; le nostre grandi banche sono relativamente piccole nel confronto internazionale.

Nei sistemi creditizi europei, con l'unica eccezione del Regno Unito, all'inizio del decennio era elevata la quota di intermediazione bancaria riconducibile a istituti di proprietà pubblica. L'intensificarsi della concorrenza, l'esigenza di politiche aziendali più attente agli obiettivi dell'efficienza e della redditività hanno contribuito ad avviare ovunque un processo di privatizzazione, tuttora in corso.

Sotto questo profilo l'evoluzione del sistema italiano non appare in ritardo: tra i principali dieci gruppi bancari sono due quelli con prevalente

presenza pubblica nel capitale, a fronte di tre in Francia e di quattro in Germania e in Spagna. Ai gruppi pubblici fa capo in Italia l'11 per cento delle attività delle principali banche, una quota minima nel confronto con gli altri maggiori paesi europei, tra i quali spiccano quote del 21 e del 36 per cento relative rispettivamente alle grandi banche spagnole e tedesche.

La presenza straniera nel capitale delle banche italiane non risulta bassa. Partecipazioni significative di banche e di società di assicurazioni estere riguardano sei dei dieci principali gruppi italiani, che contano per la metà del nostro mercato. Solo in Spagna si osservano valori analoghi, mentre in Francia e nel Regno Unito sono inferiori sia il numero delle banche con ampia presenza estera sia le loro quote di mercato complessive. In Germania la partecipazione di soggetti stranieri è pressoché inesistente.

Sui nostri mercati operano inoltre 60 filiali di banche di altra nazionalità. Il volume di affari degli intermediari esteri è in via di progressivo ampliamento. Alle loro filiali e filiazioni bancarie fa capo circa il 7 per cento del totale dei fondi intermediati. Le quote di mercato sono però assai maggiori in comparti specifici, quali i crediti alle famiglie, le negoziazioni sui nostri titoli di Stato – settori nei quali le banche estere sono molto più significative delle nostre banche – e i servizi di finanza aziendale più avanzati.

Il nostro sistema appare in ritardo nel campo dell'assistenza alle imprese sui mercati finanziari internazionali, in particolare nell'organizzazione di prestiti sindacati e nel collocamento di obbligazioni emesse da mutuatari italiani. L'approvazione del disegno di legge sulla cartolarizzazione potrà dare un impulso all'operatività delle nostre banche in questo settore.

In generale, è limitata la presenza internazionale del nostro sistema. Nel corso degli anni Novanta si è ridotto il rapporto tra le attività delle filiali e delle filiazioni all'estero – cioè, la presenza del nostro sistema all'estero – e quelle delle unità operanti nel mercato nazionale, contrariamente agli andamenti riscontrati negli altri principali paesi europei. Nel 1997 per la Francia e per la Germania il rapporto sfiorava il 30 per cento, dopo una rapida ascesa alla quale aveva contribuito il forte aumento delle esposizioni verso i paesi asiatici a più alto rischio, con effetti di ritorno negativi sui sistemi nazionali. In Italia e in Spagna era molto più basso, dell'ordine del 15 per cento. Quindi, scarsa presenza all'estero, forte presenza di Francia e Germania, forte presenza di questi paesi nei confronti soprattutto dell'Asia.

Numerosi indicatori statistici dimostrano l'accresciuto grado di concorrenza dei mercati bancari. Il numero medio delle banche operanti in ogni provincia – non con sede in ogni provincia ma operanti in ogni provincia – è salito a 30, contro 24 nel 1985; il divario tra i tassi bancari attivi e passivi è sceso, nonostante il sensibile aumento dell'incidenza delle sofferenze, a 4 punti, a fronte di 6,9 punti di dieci anni fa; i tassi bancari hanno ormai raggiunto in Italia valori perfettamente allineati a quelli prevalenti negli altri principali paesi europei.

L'aumento della concorrenza e la tendenza alla riorganizzazione e alla ristrutturazione, a livello aziendale e di sistema, discendono dall'ingresso di nuovi concorrenti nei mercati più concentrati, sistematicamente attuato già alla fine degli anni Settanta, dallo sviluppo del mercato monetario, dalla liberalizzazione dell'apertura di banche e di sportelli, infine dalla privatizzazione delle banche pubbliche.

La riorganizzazione delle strutture aziendali e il processo di privatizzazione hanno preso avvio con la legge n. 218 del 1990 sulla riforma della banca pubblica. La legge indirizzò gli enti creditizi pubblici verso il modello della società per azioni; agevolò le operazioni di concentrazione aziendale; dettò la disciplina dei gruppi creditizi.

Le operazioni di aggregazione condotte nel corso degli anni Novanta hanno riguardato 432 banche, senza tener conto delle operazioni infragruppo - quindi, tra gruppi diversi, tra proprietari diversi - e di quelle relative alle sezioni di credito speciale (cioè incorporazioni del credito speciale nell'azienda madre). Alle banche oggetto delle operazioni di concentrazione fa capo un terzo del totale dei fondi intermediati.

L'intensità del processo di concentrazione può essere valutata nel confronto con gli anni Ottanta, nel corso dei quali le operazioni di aggregazione avevano riguardato 140 banche, che intermediavano il 3 per cento del totale dei fondi. Mentre in precedenza le concentrazioni avevano interessato per lo più aziende con equilibri patrimoniali compromessi, negli anni Novanta le operazioni hanno avuto come oggetto in quattro quinti dei casi banche con profili reddituali e patrimoniali soddisfacenti.

Negli anni più recenti l'attività di concentrazione ha riguardato istituti di primaria importanza. Nel biennio 1997-1998 sono state condotte operazioni sul capitale di banche cui fa capo il 15 per cento dell'intermediazione.

Si è avuta la costituzione di tre grandi gruppi, con l'integrazione tra l'Ambroveneto e la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, che ha dato vita alla Banca Intesa; la fusione tra l'Istituto Bancario San Paolo di Torino e l'Imi; la concentrazione di un gruppo di casse di risparmio del Nord con il Credito Italiano, che ha fatto nascere il gruppo Unicredito Italiano. È stata effettuata un'ampia ristrutturazione del sistema bancario meridionale, evitando gravi crisi di instabilità, anche sistemica; in queste aggregazioni sono intervenuti la Banca Nazionale del Lavoro e il Mediocredito Centrale.

Il processo di concentrazione è tuttora in corso. La privatizzazione ha progressivamente acquisito intensità.

Per l'uscita delle aziende bancarie dal controllo pubblico, la legge Amato-Carli richiedeva l'autorizzazione del Consiglio dei ministri; tale vincolo fu attenuato nel 1992 prevedendo la possibilità per il Ministro del tesoro di emanare una direttiva di carattere generale; venne poi superato con la legge n. 474 del 1994, contenente norme dirette ad accelerare le privatizzazioni.

Le prime operazioni di privatizzazione, nel 1993, riguardarono banche controllate dall'IRI e dal Ministero del tesoro.

Con l'ascesa dei corsi azionari, molte fondazioni bancarie hanno posto in essere operazioni di dismissione, volte anche ad allargare la base patrimoniale e a razionalizzare gli assetti organizzativi e produttivi delle aziende.

Nel corso del 1997-1998 sono stati privatizzati il Banco di Napoli, la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, la Banca di Roma, l'Istituto Bancario San Paolo di Torino e la Banca Nazionale del Lavoro. La quota dei fondi intermediati da banche e gruppi per i quali la maggioranza assoluta del capitale fa capo alle fondazioni, agli enti territoriali e allo Stato è scesa al 20 per cento, a fronte del 68 per cento alla fine dell'anno 1992 (il 68 per cento del capitale era in mano pubblica, intendendo per mano pubblica anche le fondazioni, private e pubbliche; questa quota è attualmente del 20 per cento, cifra tonda). Attualmente lo Stato detiene soltanto il controllo del Mediocredito Centrale e del Credito Industriale Sardo, per i quali è stato peraltro avviato l'*iter* che porterà alla privatizzazione.

Le fondazioni che controllano interamente il Monte dei Paschi di Siena (quindi Stato-Mediocredito) e il Banco di Sardegna hanno manifestato l'intenzione di aprire il capitale ai privati. Su 70 aziende già casse di risparmio e banche del monte le fondazioni originarie hanno mantenuto partecipazioni superiori al 50 per cento in 39 banche (si tratta di banche piccole e piccolissime), che controllano però soltanto l'8,6 per cento dei fondi totali del sistema.

Nel quinquennio 1993-1997 la redditività delle banche italiane ha risentito delle ingenti perdite su crediti generate dal deterioramento delle condizioni finanziarie delle imprese nel biennio 1992-1993, dalla lunga stasi dell'economia meridionale, dalla crisi del settore delle costruzioni e delle opere pubbliche e dalla caduta del valore degli immobili.

In rapporto al capitale e alle riserve, gli utili sono scesi dal 10 all'1 per cento tra il 1990 e il 1997, un valore di gran lunga inferiore all'indice ROE (rendimento di capitale e riserve) sperimentato dai sistemi bancari degli altri principali paesi, nonché ai rendimenti obbligazionali.

Dati provvisori relativi al 1998 indicano una ripresa del margine di intermediazione delle banche sotto la spinta di ricavi di eccezionale entità derivanti dall'offerta di servizi di gestione del risparmio e dalla negoziazione di titoli. I costi operativi sono ancora aumentati, sebbene di poco, nonostante la riduzione del numero dei dipendenti dell'ordine del 2 per cento.

Per effetto degli elevati accantonamenti di utili e delle emissioni di passività subordinate, nel 1998 si è notevolmente ampliata la disponibilità di mezzi patrimoniali e si sono quasi annullati i *deficit* di patrimonio rispetto ai requisiti minimi prescritti dalla normativa prudenziale, anche per le banche con sede nel Mezzogiorno.

Con l'esaurirsi del processo di convergenza dei tassi di interesse, tuttavia, le banche vedranno ridursi i ricavi derivanti dalla negoziazione di titoli, che nell'ultimo triennio hanno contribuito per il 10 per cento al margine di intermediazione. Nello stesso periodo di tempo, abbiamo in piùoc-

casioni, nelle sedi istituzionali, esortato il sistema bancario a muovere con decisione nella direzione della riduzione drastica dei costi, al fine di reggere la competizione a livello europeo. Abbiamo sollecitato gli amministratori a sviluppare attività innovative e a guardare all'aumento della dimensione aziendale, al miglioramento dell'efficienza e all'ampliamento della gamma dei prodotti, attraverso accordi o aggregazioni tra banche italiane o con intermediari esteri.

L'accordo raggiunto nel febbraio del 1998 tra Associazione Bancaria e organizzazioni sindacali per dare attuazione al Protocollo di intesa diretto ad abbassare l'incidenza delle spese per il personale non è stato ancora tradotto in rinnovo contrattuale.

L'obiettivo del contenimento del costo del lavoro, unitario e globale, resta prioritario.

In assenza di aggiustamenti dal lato dei costi unitari, interventi di recupero dell'efficienza si rifletteranno sui livelli di occupazione nel settore.

La legge assegna alle Autorità il compito di assicurare la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario.

In tale contesto la scelta è per un mercato aperto e concorrenziale. La Banca d'Italia ha assunto interamente questa responsabilità segnalando per tempo come l'indispensabile processo di rafforzamento delle banche italiane dovesse passare attraverso l'aumento delle dimensioni. Abbiamo ritenuto di negare l'autorizzazione a superare il limite del 5 per cento del capitale delle banche in tre casi, per garantire la sana e prudente gestione oppure per evitare la violazione della lettera e dello spirito degli assetti statutari.

La modesta dimensione anche delle maggiori banche del nostro sistema espone al rischio che all'ingresso di capitali esteri non possa corrispondere un ruolo di eguale importanza degli istituti italiani nel capitale degli intermediari stranieri.

Come già avemmo modo di affermare nelle Considerazioni finali del maggio 1997, le scelte strategiche spettano alla proprietà; gli amministratori debbono valutare la convenienza delle scelte in relazione alle condizioni dell'azienda e agli sviluppi dei mercati.

La Banca d'Italia non è indifferente alle direzioni che assume la ristrutturazione del sistema; ha il dovere di vigilare sul rispetto delle regole e garantire che la loro applicazione rafforzi l'intermediazione, al servizio dell'economia.

Seguire e accompagnare il processo di ristrutturazione richiede di valutare le iniziative di fusione o di formazione di gruppi bancari, sulla base delle informazioni che le parti interessate debbono rendere alla Vigilanza.

Per l'acquisizione di quote superiori al 5 per cento nel capitale di una banca, la Vigilanza deve innanzitutto valutare l'onorabilità degli azionisti rilevanti; verificare che non si configurino violazioni della norma che impedisce l'acquisizione di partecipazioni superiori a definite soglie a chi esercita attività di impresa in settori diversi da quello finanziario; vagliare con attenzione le caratteristiche delle operazioni di concentrazione, al fine di preservare i principi della sana e prudente gestione.

Trova in questo modo riscontro sul piano normativo la specificità dell'attività bancaria.

A differenza delle altre imprese, le banche svolgono un'attività la raccolta e l'impiego di mezzi fiduciari, di portata ben più ampia degli interessi dei soli azionisti.

Le banche operano tipicamente con un volume di passività verso terzi che è un multiplo elevato dei mezzi propri. Nei bilanci delle banche italiane, il volume dei depositi e delle obbligazioni è pari a sette volte l'importo del capitale e delle riserve, che ammonta a circa 200.000 miliardi di lire; l'insieme dei fondi intermediati (sulla base di 200.000 miliardi di capitale), dell'ordine di tre milioni di miliardi, è pari a quindici volte il valore del capitale e delle riserve.

L'ingente volume di intermediazione posta in essere per ogni unità di capitale rende macroeconomicamente rilevanti gli effetti, sul credito e sui depositi, che discendono dalle aggregazioni. Questi sono la ragione della dettagliata disciplina che presiede alle operazioni di concentrazione nel settore bancario; motivano l'intervento autorizzativo della Banca d'Italia.

La valutazione della Vigilanza deve andare oltre gli interessi immediati degli azionisti delle banche coinvolte nel progetto ed ha come oggetto principale la tutela del risparmio, sancita dalla Costituzione; essa si esercita attraverso l'esame delle conseguenze potenziali dell'aggregazione sull'organizzazione dell'azienda, sulla sua capacità di produrre reddito e di rispettare le regole prudenziali. L'osservanza delle procedure ha quindi un contenuto sostanziale: la Banca d'Italia mancherebbe al suo compito ove non vigilasse al riguardo.

Al fine di consentire una prima verifica dell'esistenza di eventuali motivi ostativi, è disposto l'obbligo di informazione preventiva da parte dell'operatore che voglia acquisire una partecipazione rilevante in un'impresa bancaria ai fini del controllo. L'operatore è chiamato in particolare a fornire informazioni sui rapporti d'affari intrattenuti con la banca stessa e con altri intermediari, nonché sulle modalità di finanziamento dell'operazione. Se si tratta di un'altra banca, l'attenzione della Vigilanza si rivolge al complesso aziendale che risulterebbe dall'operazione.

Perché l'operazione sia credibile sono innanzitutto necessarie la coerenza di fondo del progetto industriale e la proporzione tra l'impegno finanziario e la portata del piano di sviluppo aziendale. Nonostante che le banche interessate si accollino spesso elevati costi di consulenza, non sempre nei progetti sono precisamente delineati le modalità tecniche delle aggregazioni, i poteri e le responsabilità del comando, le ipotesi su cui si basano i programmi di espansione, i rendimenti attesi e gli esiti dell'operazione. Il più delle volte per la Vigilanza si rende necessario richiedere ulteriori elementi informativi per completare il quadro di riferimento delle operazioni proposte.

Un'attenzione particolare va dedicata agli assetti proprietari che scaturiscono dall'operazione di aggregazione, al fine di individuare chiaramente i soggetti controllanti chiamati a condividere la responsabilità del vaglio delle politiche aziendali.

La Banca d'Italia ha il compito di verificare che dalle concentrazioni non derivino effetti di distorsione della competizione sui mercati bancari. Essa ha favorevolmente considerato operazioni in grado di contribuire al rafforzamento della capacità concorrenziale delle banche; in alcune occasioni ha subordinato la sua autorizzazione alla realizzazione di interventi diretti a facilitare l'ingresso di nuovi concorrenti nei mercati interessati dalle concentrazioni. Le decisioni vengono assunte previa acquisizione del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Numerosi fattori possono concorrere alla riuscita dei progetti di concentrazione: la complementarità nella gamma dei prodotti e nelle reti distributive, la possibilità di commercializzare prodotti specialistici su ampia scala, l'omogeneità delle architetture informatiche, la possibilità di accentrare funzioni direzionali e operative, nonché il controllo dei rischi.

È difficile individuare regolarità statistiche che leghino le modalità delle operazioni con il successo in termini di redditività si possono avere esiti positivi e negativi sia tra le fattispecie di fusione o incorporazione sia tra quelle di acquisizione del controllo.

Nell'esperienza della Vigilanza, la buona riuscita delle operazioni dipende innanzitutto dalla misura in cui gli obiettivi dell'aggregazione vengono condivisi dagli organi sociali degli istituti interessati. Nonostante il massiccio ingresso della tecnologia nei nostri processi produttivi, quella bancaria resta fondamentalmente un'attività imperniata sul fattore umano. In alcuni casi operazioni non pienamente condivise dalle strutture originarie si sono tradotte in situazioni aziendali per lungo tempo fragili, travagliate da conflitti interni, caratterizzate da vischiosità nelle decisioni e da bassa redditività.

In caso di offerte pubbliche di acquisto la Banca d'Italia chiede di conoscere preventivamente, fra l'altro, se si tratta di operazione amichevole o consensuale. Ove venga in tal modo presentata è necessario che il consenso sia manifestato informalmente e preliminarmente dalle parti in causa (non da una sola delle parti, ma da ambedue, se si tratta di operazione consensuale).

Le operazioni ostili sono un fenomeno raro in campo bancario. Uno studio condotto negli Stati Uniti sui dati relativi al periodo 1987-1992, nel corso del quale vennero a concentrarsi i *takeover* ostili (si tratta del periodo in cui ve ne furono di più), mostra che, su 234 casi di trasferimento del controllo di aziende bancarie, solo 4 assunsero la forma di acquisizioni ostili (ciò, ripeto, sul mercato degli Stati Uniti). Su un campione quantitativamente omogeneo di imprese manifatturiere la percentuale di acquisizioni ostili fu del 9 per cento (quindi, in tale settore la percentuale fu più alta, perchè 4 casi sui 234 presi in esame rappresentano una percentuale inferiore al 2 per cento). Sempre negli Stati Uniti, negli anni successivi si segnala solo una operazione ostile relativa alla concentrazione tra banche di significative dimensioni.

Anche nei principali paesi europei le offerte pubbliche di acquisto ostili nel settore bancario sono state rare: due nel Regno Unito, relative a istituti di ampie dimensioni, su un totale di 58 operazioni su banche,

nel quinquennio 1994-1998; una in Belgio, su 230 operazioni condotte su banche e imprese non finanziarie nello stesso periodo; una, tra banche di primaria importanza, in Francia, ancora in via di definizione; una da noi, nel 1993. Questi sono i dati sulle offerte pubbliche di acquisto cosiddette ostili.

Le asimmetrie informative proprie dell'attività bancaria rendono problematica la valutazione delle operazioni in caso di OPA ostili. Il valore può essere pienamente accertato, ai fini della determinazione del prezzo d'acquisto, attraverso informazioni di cui la banca *target* dispone; di qui l'importanza dell'adesione al progetto da parte degli organi di amministrazione della banca stessa. Allorché le operazioni prevedono pagamenti in contante agli azionisti della banca oggetto di *takeover*, si determina una riduzione del capitale bancario.

La contendibilità degli assetti proprietari delle imprese è in generale un fatto positivo.

Non è esclusa alcuna forma di acquisizione, anche ostile, dalla nostra legislazione e dall'effettiva attività di Vigilanza. Tuttavia le operazioni ostili richiedono in genere un vaglio più accurato.

Svolgerò ora alcune rapide osservazioni sul ruolo delle fondazioni bancarie nei processi di diversificazione degli assetti proprietari.

Nel corso degli ultimi anni la Banca d'Italia si è più volte espressa sul tema delle fondazioni, con particolare attenzione ai problemi relativi alle loro partecipazioni bancarie. L'audizione innanzi alla 6^a Commissione del Senato nel giugno scorso, dedicata al disegno di legge delega, ci diede modo di tornare in argomento e di intrattenerci sul ruolo potenziale delle fondazioni nel terzo settore.

Il Governo ha di recente deliberato lo schema del decreto delegato di attuazione, che è stato inviato alle Camere per i prescritti pareri. La complessità della materia ha richiesto di ricercare un punto di equilibrio tra istanze non sempre facilmente conciliabili. Il decreto, nella forma in cui è stato infine approvato dal Consiglio dei ministri, riflette le esigenze di gradualità per la dismissione del controllo delle aziende bancarie.

Affinché le fondazioni possano operare efficacemente nei settori di utilità sociale sono necessari criteri di amministrazione del patrimonio improntati alla diversificazione dei rischi di investimento, in modo da conservarne il valore e ottenerne un reddito che sostenga un flusso adeguato e continuo di interventi finanziari nei settori prescelti. Importante è altresì che gli organi responsabili dell'indirizzo e dell'amministrazione rispecchino in modo equilibrato, per meglio interpretarle, le istanze delle collettività servite e dei settori di intervento e che possano farlo sulla base di una struttura dell'organo di indirizzo che conservi, quanto più possibile, le originarie caratteristiche istituzionali e pertanto con una presenza nei consigli che non le allontani dalla tradizione e dai radicamenti del territorio di appartenenza.

Le disposizioni della legge e quelle delegate pongono le basi affinché il progetto *non profit* delle fondazioni, che un tempo erano banche, possa tradursi in realtà.

Abbiamo più volte espresso la convinzione che nel processo di privatizzazione bancaria le fondazioni fossero in grado di assumere un ruolo attivo, costituendo un fattore di continuità e di stabilità nel contesto del ridimensionamento del loro ruolo proprietario. Abbiamo inoltre ribadito l'esigenza che la cessione da parte degli azionisti pubblici rappresentasse anche l'occasione per il rafforzamento patrimoniale delle banche, attraverso la raccolta di nuovo capitale.

Le fondazioni hanno in gran numero risposto nel modo auspicato, sviluppando la tendenza a cedere la gran parte del capitale e associando gruppi ristretti di azionisti rilevanti, che per la loro maggiore sensibilità al mercato potessero assumere la responsabilità di concorrere nel definire le strategie; in questo contesto, sono state altresì realizzate aggregazioni con altre banche di grande rilievo per il consolidamento del sistema bancario italiano.

Sulle modalità e i tempi della cessione del controllo, nell'audizione del giugno scorso avevamo espresso preferenza affinché il legislatore delegato demandasse all'autonomia delle fondazioni la definizione di un programma di dismissione. Gli ultimi affinamenti apportati allo schema di decreto, in particolare le disposizioni sull'intervento dell'Autorità in caso di inerzia della fondazione, hanno ridimensionato gli effetti derivanti dalla previsione di un termine perentorio per la cessione del controllo. L'autonomia riconosciuta al commissario *ad acta* sui modi e sui tempi della dismissione consente di preservare la forza contrattuale nell'alienazione del bene e di salvaguardare il valore del patrimonio.

Le norme non impediscono che la via finora in tanti casi percorsa possa esserlo ancora; evitano modifiche brusche nella proprietà consentono di sviluppare la ristrutturazione del sistema creditizio e di coinvolgere banche che finora se ne erano tenute in disparte. Sussiste quando necessario la possibilità di ridefinire gli accordi con altri azionisti sulla base di una posizione non più preminente ma pur sempre di eguale dignità.

PRESIDENTE. Ringrazio il Governatore della Banca d'Italia per la sua ampia ed interessante, oltre che importante, esposizione sulla ristrutturazione del sistema bancario italiano.

Do ora la parola ai colleghi invitandoli ad intervenire brevemente per porre quesiti o richieste di chiarimenti ai quali il Governatore risponderà con le modalità che ritiene più opportune.

PACE. Signor Presidente, signor Governatore, ho ascoltato con grande interesse la sua esposizione, in particolare la parte, che mi sembra di grande attualità, relativa al procedimento da seguire nelle autorizzazioni dei processi di aggregazione. A mio avviso, in generale nel paese vi è stata una interpretazione non conforme a quanto lei ci ha esposto: forse è mancata un'adeguata informazione. Sarebbe opportuno che si chiarisse come l'essenza (nel senso non dell'ostacolo ma della necessità di riflessione) dell'intervento da parte dell'Autorità di vigilanza nei confronti dei processi di aggregazione risiede in quelle ragioni che presiedono al

processo autorizzativo che il Governatore ha esposto. Si rischia di interpretare in termini sostanziali e non procedurali la necessaria cautela che è stata adottata nell'esprimere le autorizzazioni. Chiedo dunque al Governatore se concorda con questo punto di vista: qualora concordasse, si potrebbe valutare l'opportunità di un intervento chiarificatore più deciso.

FAZIO. Mi sono astenuto da qualsiasi intervento pubblico anche perché sapevo di dover venire qui e mi sembrava rispettoso e corretto ribadire questi punti in una sede autorevole come questa.

Credo di avere espresso in termini generali i motivi per cui è necessario che l'Autorità di vigilanza venga informata preventivamente. Non stiamo discutendo di mille, duemila o cinquemila miliardi di capitale, ma di cinquemila per quindici, dunque di settantacinquemila miliardi di intermediazione. È necessario allora che la procedura includa tutti i necessari passaggi. In primo luogo, vi deve essere l'esame preliminare della Banca d'Italia, basato sulle informazioni trasmesse, nelle forme dovute, dagli amministratori. Non è mai avvenuto nella lunga storia della Banca d'Italia – e io sono da quarant'anni in Banca d'Italia – che un progetto di cui gli amministratori hanno parlato agli organi della Vigilanza sia stato in qualche modo reso pubblico o comunicato ad altri; in taluni casi sono stati gli stessi amministratori a renderlo pubblico. Sicuramente il dovere di riservatezza non è stato mai tradito negli ultimi sei anni nei quali sono Governatore, nonostante che siano stati fatti moltissimi progetti da parte di operatori italiani e stranieri. Tutti i grandi investitori esteri, che hanno acquisito quote superiori al 5 per cento del capitale di banche italiane (San Paolo, Banca Intesa, Comit, Credito Italiano, Banca Nazionale del Lavoro e altre) hanno manifestato preliminarmente la loro volontà. Non lo hanno fatto quando si sono mantenuti al di sotto del cinque per cento.

Dopo questa informazione preliminare la Banca d'Italia – e questo obbligo vale per tutti, per la cassa rurale o per l'azienda dissestata che, per confondere le acque, magari lancia un'OPA su un'azienda sana (creando scompiglio nell'amministrazione del risparmio), come per la grande banca di sicura affidabilità dal punto di vista dei parametri di vigilanza e delle capacità degli amministratori – esamina il progetto e dà una sorta di nulla osta preliminare. Se è una operazione consensuale, è importante che il consenso sia manifestato da entrambe le parti: non è possibile che una parte consideri l'operazione amichevole e l'altra sostenga il contrario.

Dopo questa informazione, il Consiglio di amministrazione della banca può manifestare l'intenzione di effettuare l'Opa. Tuttavia, prima che l'operazione sia avviata la Banca d'Italia deve effettuare un esame approfondito, per dare l'eventuale autorizzazione. Se questa procedura non viene osservata si turba il mercato ed i passaggi conseguenti possono risultare pericolosi. In alcuni casi, i danni possono essere limitati; possono verificarsi oscillazioni dei titoli della banca che intende acquistare o della banca oggetto dell'acquisto; oscillazioni che comunque danneggiano poiché non è sicuro che tutti i progetti possono essere realizzati. Dopo il

placet preliminare si può dire che l'operazione ha una sua probabilità, non la sicurezza, di essere effettuata.

Nel caso che queste operazioni vengano presentate come una offerta di scambio o amichevole, dobbiamo sentire l'altra parte, per valutare l'atteggiamento.

Le operazioni ostili sono possibili. Nel mio intervento ho riportato i dati. Nei giorni scorsi il settimanale «The Economist» ha riportato i risultati di una indagine sulle acquisizioni ostili in Europa. Tale indagine ha posto in luce che i *takeover* ostili vengono utilizzati solo in casi estremi (lo studio li definisce «*the last resort*» per acquisire il controllo di una società), dopo aver tentato tutte le vie alternative di acquisizione. La riluttanza a ricorrere ai *takeover* ostili è giustificata dalla elevata rischiosità: la loro natura aggressiva e dirompente («*disruptive*») riduce la loro probabilità di successo. I *takeover* ostili costringono l'acquirente a pagare prezzi molto elevati; ciò rende più difficile recuperare l'investimento attraverso un aumento della profittabilità dell'azienda *target*. Nel caso di *takeover* ostile in genere raccomandiamo alla banca una valutazione più approfondita.

DEBENEDETTI. Ho ascoltato con grande interesse la relazione del Governatore. Mi pare che essa faccia giustizia di molti dei commenti che si sono letti recentemente a proposito di presunte interferenze di Bankitalia nei progetti di alleanze e nei processi di ristrutturazione di banche. Penso in modo particolare alla pagina 15 del testo a nostre mani, in cui viene più volte usato il verbo «dovere». Il Governatore ci ricorda ciò che a volte si tende a dimenticare, e cioè che sono doveri, attività dovute, quelle che la legge impone alla Banca d'Italia. Essa non è un organo regolatore come, ad esempio la Consob, che può esprimersi anche con la forma del silenzio-assenso. La Banca ha il dovere di dire, lo dice la legge, piaccia o non piaccia.

Noto che il Governatore si è anche tolto qualche sassolino: nel ricordare il costo, basso a confronto di altri paesi, della ristrutturazione delle banche del Mezzogiorno; nel notare come la crisi asiatica abbia colpito le nostre banche meno di quelle di altri paesi; nel ricordare che il nostro vituperato sistema bancario ha alla fine ridotto il differenziale tra tassi attivi e tassi passivi, ora a livelli europei. Ho anche apprezzato la sua ironia sui consulenti, mi venivano in mente alcuni professori di cui si dice che imparano insegnando.

Ringrazio anche per il contributo che ha dato alla discussione che avremo presto quando dovremo dare il parere sui decreti legislativi di attuazione della legge delega sulle Fondazioni. La precisazione fatta dal Governatore consentirà di evitare di ritornare su una discussione che ha fatto perdere inutilmente tanto tempo, quella sulla natura pubblica delle Fondazioni, comprese quelle a statuto associativo come la Banca di Roma: abbiamo adesso un parere ufficiale. Così pure, quando dovremo discutere dell'argomento più scottante, vale a dire la nozione di controllo, dovremo ricordarci che la riduzione importante a cui fa riferimento il Go-

vernatore è riferita alle Fondazioni che hanno perso la maggioranza assoluta del capitale.

Vengo ora alla mia domanda, che non è *de iure condito* ma *de iure condendo*. Perchè se tanti interrogativi si sono sollevati in merito alle iniziative della Banca, vuol dire che qualche elemento di perplessità essa ha pure destato. Un elemento di perplessità lo individuo nella contraddizione tra una lettura molto incisiva dei compiti che la legge assegna alla Banca, e il perseguimento di altri indirizzi, la realizzazione di altri mutamenti che pure stanno molto a cuore al Governatore, secondo quanto egli ha ripetuto in questi anni numerose volte, l'ultima in occasione del conferimento di una laurea *honoris causa*, vale a dire, la necessità di riformare il sistema delle pensioni, il mercato del lavoro: in una parola, che gli strumenti di mercato pervadano il sistema economico e lo rendano più efficiente.

La sede in cui ci troviamo, il Parlamento, mi induce a una domanda: non ritiene il Governatore che questi compiti di vigilanza siano eccessivamente pesanti, che questo essere «tirato dentro» fatti specifici possa essere in contraddizione per i compiti che alla Banca competono in relazione ai mutamenti di cui dicevo? Anche perchè è vero che la specificità delle aziende di credito richiede vigilanza specifica, ma è anche vero che oggi esistono tanti intermediari finanziari di fatto sottratti alla vigilanza. Mi piacerebbe avere un'opinione ed un indirizzo da parte del Governatore.

FAZIO. La lunga esperienza maturata attraverso l'esercizio dell'attività di vigilanza ci è valsa una profonda conoscenza del nostro sistema bancario. Ciò consente una analisi rapida e accurata delle operazioni. Spesso però la valutazione dei piani che ci vengono presentati non è agevole, in particolare quando i piani contengono elementi di incoerenza e non appaiono validi (non mi sto riferendo a casi concreti).

In tutto il mondo – io stesso l'ho rilevato più volte – l'intermediazione finanziaria sta crescendo a ritmi di gran lunga superiori a quelli dell'attività reale. Occorre perciò un supplemento di sorveglianza e vigilanza che riconduca questa attività finanziaria entro regole ben precise.

Fino alla metà degli anni Ottanta, come avveniva in tutto il mondo, l'attività di vigilanza era basata sull'analisi di ciascuna operazione, mentre oggi essa è invece una attività di carattere prudenziale, basata su criteri generali, estremamente più flessibile in quanto rispettosa del funzionamento dei mercati. Questi ultimi, però, devono essere regolamentati. I problemi che si stanno registrando a livello mondiale nascono proprio dall'assenza di una adeguata regolamentazione. Proprio per questo motivo, nell'ambito del G7, lo scorso ottobre è stata prevista l'istituzione di un comitato, presieduto da Tietmeyer, presidente della Bundesbank, che presso la Banca dei regolamenti internazionali coordini i Ministri finanziari, le Banche centrali e gli altri organi di controllo del mercato, per estendere, fondamentalmente, le regole di Vigilanza prudenziale che vigono nei nostri paesi ad altri che ne sono privi.

Ai problemi di crisi finanziaria che si sono registrati ha contribuito proprio l'assenza, in questi paesi, di un'efficiente vigilanza prudenziale.

Il Fondo monetario e la Banca mondiale stanno da tempo conducendo con attenzione nuove analisi sul funzionamento del sistema finanziario di tali paesi. Siamo al corrente di queste iniziative in quanto tali organismi richiedono spesso la collaborazione di nostri funzionari per essere aiutati nel loro lavoro. L'attività di vigilanza è volta, ad esempio, a controllare la separatezza tra banca e industria. Il problema della Corea ha varie dimensioni ma, indubbiamente, nasce dalla confusione che si è creata tra il potere bancario, il potere industriale e, in alcuni casi, il sistema politico.

Per altri versi la situazione verificatasi in Giappone ha presentato connotati simili. Mentre noi abbiamo destinato al Banco di Napoli 2.000 miliardi, il Giappone ha stanziato 600.000 miliardi, solo in piccola parte utilizzati, per eventuali interventi sul sistema bancario.

Il problema di una vigilanza penetrante, ma adeguata alla flessibilità richiesta dal funzionamento dei mercati internazionali, si va ponendo a livello sovranazionale, proprio alla luce delle ultime crisi: è da definire in quale modo essa debba essere realizzata. Noi cerchiamo di applicare le regole vigenti nel nostro paese in modo consono. I passi che sono stati compiuti ci sembrano nella giusta direzione: siamo convinti di dover continuare a svolgere questo compito lungo la direzione tracciata sinora. I fatti meno onorevoli o commendevoli si verificano nei mercati che non sono sottoposti alla sorveglianza delle Autorità. Allo stesso modo, problemi possono insorgere se all'interno di un sistema molto controllato vi sono settori in cui la sorveglianza è carente.

Mentre a livello internazionale abbiamo ben chiaro il compito connesso con il controllo della quantità di moneta sono oggi al centro del dibattito le modalità con cui attuare una vigilanza che si estenda sempre più ai mercati.

ARMANI. Signor Presidente, Governatore, ho poco da dire in aggiunta alle domande formulate dal collega Pace e alle risposte date dal Governatore. Apprezzo soprattutto il rilievo dato alla funzione di vigilanza, che ovviamente oggi ha maggiore rilievo e appariscenza rispetto ai minori compiti che, con la moneta unica, sul piano della politica monetaria, acquistano le Banche centrali nazionali. Sono anch'io d'accordo con il Governatore che l'attività di vigilanza venga mantenuta in capo alla Banca centrale nazionale e che possa integrarsi attraverso il comitato, che il Governatore ha citato, presso la Banca dei regolamenti, per trasformarsi in un controllo, il più possibile ampio, del complesso dei mercati internazionali, in cui – come il Governatore ha giustamente sottolineato – sta prevalendo l'attività di intermediazione finanziaria rispetto alla visione dell'economia reale.

Mi sembra che questo sia il *leitmotiv* di tutta una serie di osservazioni formulate dal Governatore. A pagina 17, ad esempio, si afferma: «Nonostante che le banche interessate si accollino spesso elevati costi di consulenza, non sempre nei progetti sono precisamente delineate le modalità tecniche delle aggregazioni, ...». Mi sembra che l'attività di vigilanza sia molto importante, sia per contenere i costi delle consulenze con-

nessi alle operazioni di aggregazione, che spesso non sono particolarmente qualificate, sia per non incoraggiare operazioni ostili che – come si evince dai dati illustrati dal governatore Fazio – sono, nella sostanza, quelle che hanno meno futuro nel settore bancario, come pure in quello dell'industria manifatturiera. A maggior ragione, ciò avviene nel settore bancario dove si intermedia il risparmio, quindi i mezzi altrui, e dove il capitale umano è fondamentale.

Quindi, nel mettere d'accordo le due banche che si vogliono integrare (sia quella che vuole assorbire che quella che dovrebbe essere assorbita, o comunque condizionata), l'elemento umano è molto importante, come è importante l'adesione della dirigenza dall'una e dall'altra parte. Certo questo è un limite, e questa è la mia prima domanda. Molto spesso dietro questa resistenza o questa diffidenza del capitale umano, cioè della dirigenza bancaria, si possono nascondere interessi personali di difesa di particolari posizioni: sarà compito della vigilanza valutare con attenzione tali situazioni.

Vorrei poi rilevare un altro aspetto che il Governatore ha sottolineato in particolare riferimento allo schema di decreto sulle Fondazioni, che le Commissioni finanze del Senato e della Camera stanno esaminando. Mi pare che richiamare la frase riportata a pagina 21 della relazione del Governatore: «Che possano farlo sulla base di una struttura dell'organo di indirizzo che conservi, quanto più possibile, le originarie caratteristiche istituzionali e pertanto con una presenza nei consigli che non le allontani dalla tradizione e dai radicamenti nel territorio di appartenenza.» sia tipicamente indirizzata al problema delle assemblee e degli statuti delle Fondazioni-associazioni, che sono quelle che, – mi pare – rispetto al testo attuale della bozza di decreto sono le meno soddisfatte. Poiché tra l'altro queste associazioni storicamente sono quelle che più assumono carattere privatistico rispetto a tutte le altre Fondazioni, dovremmo preoccuparci di ciò; per questo motivo interpreto molto positivamente questa frase del Governatore rispetto al lavoro che le due Commissioni dovranno svolgere per l'espressione del rispettivo parere sul decreto concernente le Fondazioni.

FAZIO. Mi pare che l'onorevole Armani abbia fatto dei commenti e non ho molto da aggiungere.

Volevo solo notare che ci sono molte Fondazioni bancarie che detengono ancora il controllo (cioè più del 50 per cento del capitale di aziende bancarie); si tratta però di piccole banche che rappresentano l'8,6 per cento dell'intermediazione complessiva. Ritengo che il lasso di tempo previsto per la dismissione sia sufficiente.

Un aspetto importante, che ho enunciato specificamente nelle considerazioni finali del maggio 1997 per la prima volta, (ma che ho ripetuto più volte) è che nel cedere il capitale bisogna mirare ad associare nel capitale, e quindi nel controllo, soggetti che diano garanzie di capacità gestionale. Nello stesso tempo occorre accompagnare la dismissione con la raccolta di capitale di rischio. Sono questi i motivi per i quali noi scongi-

gliamo le operazioni ostili, che sono spesso effettuate con pagamenti in contanti e pertanto impoveriscono il capitale bancario.

A livello internazionale (in Italia è stato compiuto un grosso passo già alla fine degli anni 80, ma anche negli ultimi anni) appare ormai evidente l'esigenza di rafforzare il capitale delle banche di fronte alle oscillazioni dei mercati finanziari. Negli anni scorsi chi avrebbe potuto immaginare che il sistema bancario giapponese sarebbe entrato in crisi e che un investimento su una grande banca giapponese potesse presentare un rischio di perdita in conto capitale? Erano cose inimmaginabili nei decenni addietro. Si è visto che l'unica difesa dalle crisi è rappresentata dalla disponibilità di adeguati fondi patrimoniali; quindi il problema della capitalizzazione è molto importante. Sono fiducioso che anche le altre fondazioni si muoveranno rapidamente, anche perché esse possono mantenere una quota dignitosa e importante del capitale. Naturalmente, devono spogliarsi della figura e della caratteristica di imprenditore bancario.

TURCI. Ringrazio il Governatore per quanto ci ha detto e anche per la chiarezza e la determinazione con cui ha illustrato e rivendicato le competenze della Banca d'Italia.

FAZIO. L'ho sempre fatto.

TURCI. L'atteggiamento è apprezzabile, proprio perché è in corso una discussione, vengono pubblicati articoli, è in atto una campagna di stampa.

Vengo alle domande. Non c'è il rischio di un potenziale conflitto di normative fra il Testo unico bancario, che attiene alle competenze della Banca d'Italia, e il Testo unico dei mercati finanziari, che attiene alle competenze della Consob, soprattutto per quanto riguarda i tempi con cui un eventuale proponente, un'Opa, una Ops, o comunque una scalata, debbano muoversi nei confronti del mercato? A prescindere da possibili conflitti formali di normative, che potrebbero comunque essere risolti dal Parlamento, la riservatezza dei contatti preliminari (questione sulla quale, se ho capito bene, lei ha insistito) non può in ultima istanza nuocere alla «contendibilità» del controllo?

Ho ben chiara la specificità dell'azienda bancaria, da lei richiamata, sulla quale sono perfettamente d'accordo; tuttavia esiste un problema di crescita della contendibilità del controllo, in rapporto ad una tendenza, del nostro e di altri paesi, che si è affermata recentemente e che deve crescere. Basti pensare a quanto sta succedendo in Francia, in queste settimane, attorno a quella Opa o Ops ostile fra tre grosse banche, cosa assolutamente impensabile anche in quel paese fino a due anni fa.

La riservatezza dei contatti preliminari non può in qualche modo ridurre lo spazio della contendibilità del controllo? Comunque in questo caso mi domando: una motivazione pubblica sull'operazione non potrebbe aiutare comunque la consapevolezza del mercato? Capisco che possa in-

tervenire l'offerta impropria di qualcuno che propone una Opa per coprire le sue difficoltà creando solo turbamento sul mercato, come lei ha evidenziato in una sua risposta; tuttavia, di fronte ad un mercato che anche nel sistema bancario cresce di peso e assume un valore superiore rispetto al recente passato, credo che occorra porre attenzione anche a tale eventualità. Questo per evitare il rischio, vedi le polemiche di stampa di questi giorni, che alla Banca d'Italia e alla vigilanza vengano attribuite delle preferenze per certi progetti rispetto ad altri, cosa che evidentemente non può assolutamente rientrare nei criteri della vigilanza.

Lei ha sconsigliato di avanzare proposte ostili. Comprendo, anche alla luce dei dati statistici che ci ha ricordato, il fondamento di questa azione di dissuasione. Tuttavia, considerando la vischiosità del nostro sistema bancario e l'autoconservazione storica del *management* delle nostre banche (sia di chi ha operato bene che di chi ha operato male) e considerando la debolezza del *governance* delle banche nel cambiare anche *manager* inefficienti, l'ostilità dichiarata, più dai *manager* che dagli azionisti, non rischia di diventare uno strumento inaccettabile di autodifesa o una causa di moltiplicazione a cascata di consigli di amministrazione, con rischi di inefficienza e costi complessivi che non mi paiono molto raccomandabili?

Attenzione, ho calcato l'accento nelle mie domande, sapendo che esistono due valori in campo, su uno solo dei due valori. Non pretendo di aver proposto una linea alternativa, però, anche alla luce di quanto sta succedendo in queste settimane, potrebbe essere utile far chiarezza su tali aspetti.

FAZIO. Permettetemi di non entrare nei dettagli per ovvi motivi. Mi pare di essere stato abbastanza trasparente sui criteri generali.

Per quanto riguarda la contendibilità, *in medio stat virtus*, onorevole Turci. Ma pensiamo che il *management* debba cambiare ogni sei mesi? Dopo un po' i depositanti comincerebbero a cercare altre strade. L'esistenza di asimmetrie informative fa sì che il rapporto tra banchiere e impresa sia di carattere confidenziale; altrimenti ci si rivolge al mercato. Tutta la teoria economica e bancaria si fonda sul fatto che tra il banchiere e l'impresa finanziata si stabilisce un rapporto particolare per cui il banchiere ha fiducia nell'impresa e spesso eroga il credito non sulla base delle garanzie, ma proprio sulla base della fiducia, di conoscenze specifiche che esso solo possiede. Se le informazioni che l'impresa sottopone ai finanziatori sono di pubblico dominio ci si rivolge al mercato. Naturalmente l'eccesso opposto è costituito, come lei ha detto, dalla inamovibilità dei *managers*.

Ho citato dei dati. Nel corso degli anni Novanta sono state coinvolte in operazioni di concentrazione banche cui fa capo il 33 per cento del mercato creditizio italiano. Ho citato le privatizzazioni, che hanno consentito di ridurre la quota dell'intermediazione complessiva facente capo a istituti pubblici dal 68 per cento al 20 per cento. Nel sistema è in atto una rivoluzione. Ciò non toglie che ci possano essere inefficienze e resi-

stenze, ma passare all'eccesso opposto, in cui gli assetti proprietari delle banche mutano con frequenza eccessiva può far sorgere un problema di stabilità molto più grave di quello che potrebbe verificarsi qualora le difficoltà riguardassero, per esempio, una fabbrica di scarpe o di frigoriferi.

Per una qualsiasi azienda produttiva sul mercato è un fatto tipico che l'indebitamento sia di grandezza pressochè analoga a quella del capitale. L'azienda bancaria ha la specificità di avere un *leverage* estremamente elevato: il valore del suo indebitamento, e quindi del risparmio dei cittadini che è legato alle sorti della banca, è molto più ampio. È evidente allora che, quando c'è una operazione di concentrazione tra banche, il valore macroeconomicamente più rilevante non sono i 5.000 miliardi di capitale, che debbono essere tutelati in base alle norme stabilite dalla Consob (in sostanza le regole del mercato mobiliare), ma è ben altro; tant'è vero che la Consob non concede – e non c'è alcun conflitto – la sua autorizzazione se non c'è quella della Banca d'Italia. Non mi pare che ci siano conflitti; così come stabilito, la Banca d'Italia richiede che sia fornita un'informazione preliminare sull'Opa. Pertanto, non vedo contrasti con la Consob, i rapporti sono splendidi, ottimi.

Il mercato creditizio italiano è uno dei più dinamici, forse anche perché era stato fermo per tanto tempo, ma con quello che è avvenuto negli scorsi anni, e che probabilmente avverrà ancora nei prossimi mesi, il mercato è stato rivoluzionato nel giro di 3-4 anni. Ciò è in parte connesso con la globalizzazione e con l'aumento della concorrenza. Quando i nostri discendenti scriveranno i libri di storia, caratterizzeranno il periodo tra la fine degli anni '80 e la fine degli anni '90 con il processo della globalizzazione, soprattutto nel campo finanziario. Il primo settore ad esserne colpito è proprio il sistema bancario.

Per quanto riguarda i dati che ho citato sul costo sopportato dal settore pubblico a sostegno di banche in crisi, mentre negli anni '90 in Italia gli interventi pubblici sono stati pari allo 0,5 per cento del Pil, molti paesi industriali, di grandi e piccole dimensioni, hanno sopportato oneri di gran lunga maggiori. In Finlandia si è arrivati al 10 per cento del Pil; il solo intervento a favore del Credit Lyonnais ha assorbito fondi superiori di almeno tre volte a quelli che in Italia sono stati spesi in tutto il decennio in corso. Il costo dell'intervento di ristrutturazione del sistema delle casse di risparmio americane di 150 miliardi di dollari è stato per il contribuente americano maggiore di quello della seconda guerra mondiale.

Quello che ha detto il senatore Debenedetti è vero: siamo riusciti a mantenere sotto controllo il sistema e ad evitare instabilità

COSTA. Signor Governatore, ritengo che il vostro lavoro, per tanto quanto è emerso da questa testimonianza, possa essere ritenuto grande e proficuo, ancora di più perché svolto ed attuato in un paese dove negli ultimi decenni la stabilità del sistema politico non ha certamente aiutato il divenire del processo economico.

Una raccomandazione: nell'esaminare ed approvare progetti di concentrazione aziendale, le piccole banche, ovvero le banche più deboli,

hanno – forse a torto – la sensazione di non essere aiutate a conseguire un patto equilibrato, equo, con il contraente. Pur nel rispetto dell'autonomia delle aziende ritengo che, senza essere invadenti – poichè ciò non è nelle intenzioni della Banca d'Italia e del Governatore – si possa dare tanta e tale assistenza per evitare questa sorta di soggezione economica nella quale le banche più piccole, ovvero quelle più deboli, nel corso della negoziazione sentono di trovarsi.

Per quanto attiene poi il grado di concentrazione, meno alto in Italia rispetto al resto del mondo, che certamente non è in linea con il processo di globalizzazione, non lo ritengo una sorta di patologia, perchè mi sembra che è stato meno intenso soltanto perchè il nostro sistema produttivo ha anche una dimensione media aziendale sensibilmente più contenuta rispetto a quella del resto del mondo. Vorrei sapere se è vera oppure no questa mia intuizione.

Con riferimento ai motivi ostativi perchè l'accordo di febbraio diventi contratto di lavoro, che è l'evento fondamentale perchè la nostra situazione diventi veramente competitiva e non corra il rischio di subire danni ad ogni soffiare di vento, vorrei sapere quali sono.

Infine, per le banche popolari, per le quali non ho trovato alcuna menzione, mi domando perchè la Banca si astiene dal dare alle aziende e al legislatore un suggerimento: che disciplini la modalità di partecipazione dei soci lavoratori all'elezione degli organi sociali di tali banche, ciò anche per eliminare la prevaricazione di gruppi rispettabilissimi, ma pur sempre di minoranza rispetto alla popolazione dei soci di codeste aziende.

FAZIO. Su quest'ultimo punto abbiamo avuto il caso di una grande banca popolare; mi pare che anche i soci lavoratori cooperino.

Vorrei ora tornare a un tema che resta sullo sfondo del nostro incontro: la politica dei redditi e l'economia reale. Le difficoltà dell'economia reale si riflettono inevitabilmente sulla situazione del sistema bancario. Un sistema bancario ben capitalizzato può fronteggiare più a lungo una economia reale, debole, ma prima o poi gli attivi bancari risentiranno delle difficoltà produttive, ed è la qualità del credito che determina in ultima analisi il valore della moneta, il valore dei depositi e il valore del capitale. Quindi, le banche sono solide se è solida l'economia reale che esse finanziano.

Per quanto riguarda l'andamento dell'economia reale, mi sono intrattenuto molte volte sul problema delle piccole e medie imprese: esse rappresentano una grande forza, ma la loro attività si va concentrando sempre più nelle produzioni tradizionali. La loro competitività viene sostenuta dalla flessibilità, dalla capacità di correlare il costo del lavoro alla redditività dell'impresa. Varie volte ho ammonito le stesse banche a ridurre il costo del lavoro in relazione al prodotto. Solo in questo modo si creano opportunità di crescita. Se non si va in questa direzione non è possibile salvaguardare i posti di lavoro, perchè le situazioni aziendali tendono al deterioramento. Il primo caso di cui ci siamo occupati, io e il dottor

Bianchi, è stato quello del Banco di Napoli; in questo grande istituto meridionale il costo del lavoro era del 10-15 per cento superiore a quello della media nazionale. Quindi, un atteggiamento di cooperazione tra i lavoratori e l'azienda è importantissimo.

L'enfasi in questo intervento è stata posta sulle grandi banche italiane. Sono le grandi banche italiane che sono piccole nel confronto internazionale; importanti mutamenti si sono tuttavia verificati. Le piccole banche, operanti in mercati locali, sono meno penalizzate dalle piccole dimensioni; esse hanno talora un problema di scarsa efficienza, di elevato costo del lavoro e di solidità dell'economia locale. I problemi delle piccole banche sono comuni ad altri paesi: in Germania non c'è soltanto la Deutschebank, la Dresdnerbank o la Commerzbank. Ci sono 3.700 aziende di credito e moltissime di queste sono banche-cooperative.

Le banche di piccole dimensioni in genere non sono contendibili. Esse vengono incorporate in altre soltanto quando ci sono problemi di instabilità.

Spesso i loro problemi sono originati dal fatto che le retribuzioni non sono commisurate alla situazione aziendale, ma tendono a uniformarsi a quelle delle aziende maggiori, comportando oneri eccessivi.

Vi è grande attenzione verso le medie e piccole banche, che però spesso risentono dei problemi dell'economia reale: il Pil del Mezzogiorno nel 1997 è rimasto, in termini reali, sui livelli del 1992: cinque anni di crisi. Solo adesso l'economia meridionale ha ripreso a crescere, di circa un punto percentuale. È chiaro che moltissime banche medie e piccole hanno sofferto di questa situazione.

D'ALÌ. Signor Presidente, anzitutto vorrei ringraziare il governatore Fazio per le sue esaurienti puntualizzazioni specialmente in materia di Fondazioni.

Vorrei avere un chiarimento sull'attività di vigilanza, in particolare sul cosiddetto *exequatur* preventivo della Banca d'Italia: questo è previsto anche in caso di interesse all'intervento da parte di aziende straniere?

Per prassi la Banca d'Italia utilizzava lo strumento dell'*exequatur* in maniera graduale, cioè esperimento per esperimento e non autorizzava mai accavallamenti di trattative. Oggi, invece, ci troviamo da un giorno all'altro, soprattutto per operazioni rilevanti, di fronte a novità nel giro di ore. Allora cosa dobbiamo pensare? Che ci sono grandi aziende che si sentono svincolate dall'obbligo di preventiva informazione nei confronti della Banca d'Italia, o che quest'ultima è costretta ad esaminare, ed eventualmente ad incoraggiare, più iniziative contestualmente tra di loro?

FAZIO. Per quanto riguarda le banche estere, tutti i banchieri stranieri che hanno fatto degli investimenti importanti in Italia hanno comunicato i loro progetti alla vigilanza e hanno avuto un *placet* quando l'investimento superava il 5 per cento del capitale della banca. In tre casi, due esteri ed uno nazionale, i progetti sono stati effettivamente bloccati: in un caso perché erano capitali di non chiarissima provenienza, che avrebbero

acquistato il 17 per cento del capitale di una grande banca con fondi provenienti da un paese che in genere negli incontri internazionali viene a chiedere fondi. In quell'occasione, io ho detto: non preoccupatevi, per oltrepassare il limite del 5 per cento vi è bisogno della nostra autorizzazione. Quindi, in questo caso vi è stato un *non placet*, per cui gli interessati si sono ritirati. Vi è poi il caso di un altro grande istituto bancario estero che intendeva investire in una importante azienda bancaria italiana, di fatto violando lo statuto, e impedendo di fatto un'aggregazione. Un *non placet* dello stesso genere ha riguardato un'altra grande impresa italiana che ugualmente voleva superare i limiti al possesso azionario previsti nello statuto.

Di fronte al capitale estero la strategia è questa (forse è il caso di fare un *restatement* generale proprio in questa sede): l'ingresso dei soci esteri deve essere funzionale al raggiungimento di determinati obiettivi per le maggiori banche italiane, che sono quelle interessate. Torno a dire che la situazione è diversa per quanto riguarda le banche medio-piccole: nessuno viene qui a fare l'Opa sulla cassa rurale o sulla piccola banca locale; e comunque gli operatori esteri che hanno progetti di acquisto di quote del capitale di piccole banche italiane lo comunicano alla vigilanza.

Ma alla concorrenza internazionale, dovuta non solo all'Euro ma anche alla globalizzazione precedente all'introduzione di quest'ultimo, le grandi banche italiane non si presentano in condizioni di parità perché la concorrenza richiede anche una certa omogeneità di dimensioni aziendali. Per una grande banca tedesca l'acquisto del 10 per cento del capitale di una banca italiana è un piccolo investimento. Viceversa, per una banca italiana l'acquisto del 10 per cento del capitale di una grande banca tedesca rappresenterebbe un immane sforzo finanziario, capace di esaurire le risorse disponibili. Pertanto, la strategia seguita dalla Banca d'Italia è quella di autorizzare l'ingresso di capitali e soci esteri con l'obiettivo di rafforzare il nostro sistema, privilegiando le operazioni consensuali. Per gli operatori esteri questa procedura è naturale: nessuno di essi viene qui a fare l'Opa ostile, o pensa di acquisire partecipazioni in banche italiane senza contattare preliminarmente la Banca d'Italia. Le grandi banche internazionali vengono e fanno delle operazioni che prima però vengono studiate a fondo, anche con la vigilanza.

Pensate forse che la Deutsche Bank o un'altra grande banca tedesca facciano Opa ostili? Ma quando mai? O che un'acquisizione ostile sia stata fatta in occasione della fusione tra la Mercedes e la Chrysler o tra le grandi industrie chimiche tedesche? Ma questi sono accordi spesso preparati in anni di rapporti, e ciò vale anche per le banche.

Comunque, tutte queste grandi banche estere sono entrate in Italia dopo aver ottenuto l'autorizzazione. L'ultimo caso è quello della Banca Nazionale del Lavoro, nel cui capitale ha fatto ingresso, con una quota del 10 per cento, il Banco di Bilbao. Noi abbiamo preteso, il Ministro del tesoro ed io, che ci fosse almeno un 15 per cento italiano; i soci esteri sono entrati a rafforzare il capitale delle Banca Nazionale del Lavoro, pre-

parandosi poi anche ad altre eventuali possibilità. Quindi, il criterio è questo.

Spesso le offerte si accavallano. Prima avevamo una regola molto rigida; ora in un certo senso la normativa è divenuta più elastica, pur rimanendo inalterata nei criteri di fondo. Vi è, ad esempio, il caso di una grande banca che si è detta disponibile a trattare con tutti. Noi ascoltiamo direttamente gli interessati e, alla fine, è possibile che vengano autorizzate più offerte pubbliche d'acquisto contemporaneamente. Certo se una è amichevole ed una è ostile, non è detto che per quella ostile neghiamo l'autorizzazione, però certo in questo caso la cosa è diversa.

Comunque vorrei ribadire che non sono possibili acquisizioni di partecipazioni superiori al 5 per cento con qualsivoglia operazione se non vi è un'autorizzazione da parte della Banca d'Italia. Del resto, esistono controlli analoghi in altri paesi: in Francia, attraverso la *Commission Bancaire*, la cui struttura operativa e presidenza coincidono con la Banca di Francia; in Spagna ed Olanda avviene esattamente come in Italia. In occasione dell'ingresso di una grande banca olandese nel capitale di una grande banca italiana ho parlato con le autorità di quel paese per fornire loro informazioni; io ho a mia volta chiesto informazioni a loro.

PRESIDENTE. Vorrei invitare i colleghi ad essere il più possibile concisi.

PASSIGLI. Signor Presidente, accogliendo l'invito del Presidente, sarò molto conciso nella mia domanda e quindi eviterò di fare una premessa.

Lei, governatore Fazio, ha ricordato nella sua relazione, in un apposito paragrafo, il ruolo che la legge impone alla Banca d'Italia - e lo ha ricordato poi più volte - in materia di autorizzazioni, indicando anche quali sono i fini cui si deve ispirare nella sua operatività. Il problema ovviamente non è quello del raggiungimento dei fini, quanto quello dell'individuazione dei criteri cui concretamente si deve fare riferimento, ad esempio nel rilascio delle autorizzazioni. Quelli citati genericamente a pagina 16, ovviamente sono criteri generali. Lei però governatore Fazio, ne ha citati tre in particolare che a me sembrano molto importanti: anzitutto, la condivisione del processo di aggregazione, quindi operazioni amichevoli; in secondo luogo, la complementarietà delle reti distributive; infine, il non impoverimento del capitale bancario. Tutti punti estremamente importanti. Due di questi sono obiettivamente molto specifici, non soggetti a valutazioni: l'impoverimento del capitale bancario o c'è o non c'è; oppure, come lei auspica, vi è addirittura un arricchimento in alcuni casi, se le operazioni vengono condotte in una certa maniera. Lo stesso si può dire per la complementarietà delle reti distributive. Sull'amichevolezza delle operazioni, temo che in taluni casi si debba fare di necessità virtù, insomma che ci sia sempre una non condivisione che possa diventare tale da parte dei *manager*, soprattutto in aziende dove la proprietà è diffusa e dove il *management* è in discussione, perché tutto il *management*

di entrambe le aziende che vanno ad aggregarsi non si salva mai; quindi l'amichevolezza completa mi sembra difficile da perseguire.

Tutto questo per dire che mi sembra inevitabile un alto tasso di discrezionalità nella valutazione, da parte della Banca centrale, delle operazioni proposte e che presentano sbocchi alternativi. Ciò premesso – mi scuso per questo preambolo – le domande sono due ed intendo svolgerle in modo molto rapido.

De iure condendo non sarebbe meglio prevedere la trasformazione del potere autorizzatorio in un potere ostativo, cioè di diniego, perché questo obbligherebbe a motivare ogni diniego in maniera molto chiara ed approfondita, cosa che non avviene (almeno per quanto riguarda la chiarezza, il che magari non incide minimamente sulla fondatezza della condotta della banca interessata) se il ruolo della Banca d'Italia viene speso soprattutto nella fase informale e riservata dei contatti preliminari? Trasformare l'autorizzazione, il *consent*, in un potere di diniego (sempre *de iure condendo*) modificherebbe radicalmente il ruolo, ma lo renderebbe estremamente più chiaro e forte.

Lei ha poi riaffermato la validità della separazione tra banca e industria, scelta fondamentale della nostra legge bancaria, anche effettuando delle esemplificazioni. Alcuni casi europei sicuramente si richiamano, anche se non nella legge, ma comunque nella prassi, a questo principio, ma un altro modello, quello tedesco, è del tutto diverso. Devo dedurre da questa insistita e riaffermata validità del principio di separazione tra banca e industria che ella preferisce, per gli interventi di istituti esteri nel sistema italiano, interventi di banche che si richiamano a modelli più compatibili con la nostra separazione tra banca e industria (e quindi a quelli olandese, spagnolo ed altri), piuttosto che a quelli di banche tedesche, per essere molto chiaro?

FAZIO. Ricordo un episodio: allorché una banca del gruppo Iri doveva entrare nel mercato americano ebbe grandissime difficoltà (come lei ricorderà benissimo). Nella mia relazione ho usato i termini «amichevole» e «consensuale». Il consenso può essere anche – diciamo – sollecitato. Però occorre una manifestazione di tale consenso da parte del consiglio di amministrazione; poi i dirigenti mi auguro che siano in sintonia con il vertice della banca. Ma attenzione: quando manca il consenso, la situazione si complica e si creano problemi seri!

I processi decisionali della Banca d'Italia sono perfettamente trasparenti. Volete forse che sia applicato un sistema come quello in uso in alcuni paesi d'Oltralpe, in cui non dicono mai di no, ma di fatto, poi, invitano ad abbandonare l'operazione? Qui invece i criteri sono chiari. Non è affatto detto che non ci sia autorizzazione ad effettuare un'Opa ostile; si consiglia di non farla, ma se il soggetto intende farla lo stesso non c'è diniego. Ho ricordato che c'è stato un caso di Opa ostile in Italia nel 1993, che è andata perfettamente in porto. C'è piena chiarezza in questi meccanismi; credo di agire nella massima trasparenza ed ho sempre fatto così

Nonostante le difficoltà dell'economia i risultati del sistema bancario sono davanti a noi. Credo che l'albero si veda dai frutti. Che poi si possa migliorare è certo, perché nessuno di noi è perfetto, ma non immaginiamo regole automatiche per questo: è un'illusione, e in nessun paese del mondo esistono queste regole. I poteri di cui la Banca d'Italia dispone ci vengono «invidiati» dalla Riserva Federale, la quale agisce con molta più *moral suasion* e con meno mezzi, in un certo senso.

AGOSTINI. Cercherò naturalmente anch'io di essere telegrafico e porrò tre domande.

Lei è partito (e anch'io molto sommessamente ritengo che davvero sia quello il punto su cui poggiare la leva) dal principio dell'attività bancaria come attività d'impresa: tutto il suo ragionamento si è sviluppato da lì. Le vorrei porre una prima questione. In questi ultimi anni, soprattutto negli ultimi due, nel sistema bancario italiano ci sono stati, indubbiamente, sia un processo di concentrazione sia un processo di ristrutturazione. Ai fini di ottenere un mercato realmente competitivo è sufficiente, a suo giudizio, che la competizione sia diretta esclusivamente ai prodotti, ai servizi, e quindi al mercato, oppure è opportuno che ci sia anche un principio di efficienza negli assetti proprietari? Se così fosse, questa ristrutturazione, questa concentrazione, che si è avuta nell'ultimo anno e mezzo, è caratterizzata dal fatto che alcuni soggetti (in modo particolare alcune grandi Fondazioni) sono un po' al crocevia della riorganizzazione. Sono un sostenitore di una maggiore incisività per così dire, della legge sulle Fondazioni, ove si poteva meglio individuare un carattere di transitorietà di questi assetti, che, a mio giudizio, erano forse inevitabili in questa prima fase. Se gli assetti proprietari, invece, restassero quelli attuali, lei ritiene che essi siano improntati ad una sufficiente caratteristica di efficienza?

Seconda domanda. Molti dei soggetti interessati ad operazioni di concentrazione o di scambio di azioni (quanto meno la parte più significativa di essi) sono quotati. Lei, Governatore, rispondendo al collega Turci ha affermato di non vedere un conflitto tra il Testo unico bancario e quello in materia di intermediazione finanziaria soprattutto per quanto concerne, credo, la parte relativa agli articoli 90 e seguenti; mi arruolo subito ad una componente un po' *naïf*, come lei l'ha definita, cioè di chi si richiama molto al mercato: mi autoarruolo in essa, così non posso essere ...

FAZIO. Ho studiato teoria dei mercati per molti anni!

AGOSTINI. Lo so benissimo, Governatore, e mi fa piacere che l'abbia detto.

Siccome siamo in presenza di banche quotate, è evidente che ci sono anche diversi interessi (di piccoli azionisti, di investitori, e così via). Non è forse il caso allora di dare delle motivazioni pubbliche, perché questo serve anche da deterrente? Nel momento in cui si sa che Bankitalia, nello svolgere il suo ruolo dà poi al mercato delle motivazioni pubbliche, è

chiaro che questo serve anche come giudizio rispetto a chi propone determinate cose.

FAZIO. È una legge generale!

AGOSTINI. È ampiamente noto che le Opa, nella stragrande maggioranza, sono consensuali.

La terza domanda riguarda più specificamente le Fondazioni bancarie. Lei definisce il testo licenziato dal Governo un punto di equilibrio e anch'io lo penso; le pongo però una questione specifica sulla quale è intervenuto anche il collega Armani. Se non ricordo male, lei definì in sede di audizione al Senato le Fondazioni come investitori ed io non condivido pienamente questa valutazione. Lei fa poi una valutazione sul principio di cooptazione: vorrei su questo un chiarimento. Accentuare troppo l'elemento della cooptazione come criterio di selezione dei componenti dell'organo di indirizzo può essere un elemento non congruo proprio rispetto all'obiettivo che lei ha formulato.

FAZIO. Io sono un'automobilista, certo non sono Schumacher, ma qualche volta mi capita di guidare l'automobile e sono anche un motociclista. Ho usato il termine investitori, ma le Fondazioni non fanno solo questo. C'è il problema delle Fondazioni a struttura associativa; è importante che l'organo di indirizzo conservi il più possibile le originarie caratteristiche istituzionali per non allontanarsi dal radicamento nel territorio di appartenenza. Si tratta di Fondazioni che, nel corso del tempo, hanno tramandato il valore che hanno accumulato. Il ruolo strategico delle Fondazioni nelle dismissioni va valutato alla luce di quanto è accaduto nei cinque anni addietro. Le Fondazioni hanno effettuato le dismissioni mirando a preservare il valore delle banche sul mercato; ciò riflette un nostro indirizzo: ci hanno ascoltato. Così faremo anche con gli altri: finora il ruolo mi sembra positivo, vedremo come si evolverà. Mi pare che siano tutti disponibili a queste aggregazioni. È dunque più un discorso di applicazione concreta; esaminando la situazione di questo momento rispetto al passato, mi sembra che si siano fatti notevoli passi in avanti in questa direzione e che nello schema di decreto delegato ci sia una notevole elasticità (quattro anni, più eventualmente due, con un commissario *ad acta*): si può discutere, anche se io avevo proposto una cosa diversa.

Per quando riguarda la questione delle motivazioni, posso dire che la legge era nota; poi, caso per caso, usciranno le decisioni, che sono abbastanza chiare, come emerge dalla nostra relazione di vigilanza. Le imprese italiane vengono frenate quando tentano di andare all'estero: nessuno sa mai perché. Per quanto riguarda l'Opa, alla fine si può anche fare l'Opa ostile: ricordo soltanto che negli Stati Uniti su 234 casi, solo 4 hanno assunto la forma di acquisizioni ostili. Anche l'impoverimento del capitale bancario può essere accettato, perché nel caso specifico dell'Opa ostile che si è verificato in Italia ci fu un certo impoverimento: alcuni azionisti uscirono dal capitale della banca e investirono in altre direzioni.

Alcune delle aggregazioni che si sono realizzate non erano quelle che avevamo indicato noi, ma sono ugualmente valide. Per la privatizzazione di uno dei grandi istituti avevo pensato ad una aggregazione, mi riferisco a un fatto di alcuni anni fa, ma ne ho poi accettata un'altra. Così verranno trattati tutti i casi. Proprio il fatto che alcune delle cose che noi abbiamo detto non si sono realizzate vuol dire che, da una lato, non siamo dirigisti (sono polemiche di basso cortile che mi interessano poco, è preferibile parlare davanti a voi dei criteri generali); dall'altro, però ci sono limiti invalicabili anche di tipo procedurale, e coloro che non li rispettano arrecano un danno grave al mercato e a loro stessi. Non si può assalire una grande istituzione: una banca che vale 100 può fare l'Opa ostile su una che vale dieci, ma non su una che vale 70 o 80. Anche perché ci sono dei rapporti internazionali, per cui dopo cosa si fa? Una contro Opa estera? Siamo un paese anche relativamente debole, per cui è meglio cercare di andare d'accordo ed evitare guerre intestine. L'invasione estera in tutta la nostra storia è avvenuta perché i principi italiani non andavano d'accordo. Alcuni operatori esteri hanno fatto ingresso sul nostro mercato: va benissimo quando entrano, portando nuove conoscenze, prodotti nuovi e altro.

Per quanto riguarda la questione della concorrenza, questa va fatta in primo luogo sulla qualità dei prodotti. Occorre una certa contendibilità anche degli assetti proprietari, però non si può cambiare *management* ogni sei mesi, nemmeno nelle fabbriche di scarpe, di frigoriferi o altro. Abbiamo una fabbrica di automobili dove il *management* non cambia mai. Nelle banche, dove assume particolare rilievo il rapporto di conoscenza tra il *management* e la clientela, occorre una certa stabilità anche degli assetti dirigenziali, che non vuol dire immobilità. Negli ultimi anni poi abbiamo preso una serie di provvedimenti drastici rimuovendo amministratori inefficienti. Sarà perché il mercato ha attraversato una situazione più difficile negli ultimi cinque anni, ma l'attività di vigilanza non è stata solo preventiva: quella correttiva – non voglio usare il termine repressiva – è tornata ad essere molto intensa. Va sempre fatto riferimento, dunque, non ad un mercato ideale, che non esiste, ma alle situazioni concrete.

GRILLO. Manifesto grande apprezzamento per la chiarezza espositiva del Governatore e concordo pienamente con le sue proposizioni.

Colgo un'analogia con situazioni che si sono verificate all'inizio degli anni Novanta e lo dico perché credo possa essere di stimolo ad una riflessione seria. Nel settembre del 1990 – il Governatore lo ricorderà –, all'indomani dell'approvazione della legge n. 218, importanti forze politiche di governo e di opposizione proposero – e il dibattito si esaurì in breve tempo – la realizzazione di una sorta di piano regolatore per favorire il processo di aggregazione delle banche. La Banca d'Italia allora si oppose perché disse, argomentando in maniera molto puntuale, che esistevano norme e poteri consolidati per favorire questo processo, in modo che andasse secondo gli obiettivi prefissati. Già allora si parlava di concorrenza con le banche straniere quantitativamente dimensionate ad un livello

superiore di efficienza e c'era la necessità di avviare la ristrutturazione; quella linea non passò e vinse invece la linea alternativa, che ha portato a risultati che oggi rappresentano un dato acquisito; cioè il sistema bancario italiano ha compiuto un processo di riforma e di ristrutturazione. Il Governatore ha ricordato la liberalizzazione degli sportelli, il passaggio dalla vigilanza strutturale alla vigilanza prudenziale, la despecializzazione; ma va tenuto presente che nel 1990 si pensava ancora ai gruppi polifunzionali: poi ci furono interventi autorevoli che ci convinsero ad andare nella direzione della banca universale.

Il processo di privatizzazione è realizzato: il Governatore stamani ha ricordato che è appena l'8,6 per cento la quantità intermediata dalle banche pubbliche e dalle Fondazioni pubbliche. Quindi siamo a livelli marginali; la convergenza sui tassi d'interesse rende esplicito anche il processo di modernizzazione che ha reso competitivo il sistema. La stessa cosa vale per la legge n. 218 sui processi di dismissione. Non crederete certo che non ci eravamo domandati nel 1988 se valeva la pena obbligare le Fondazioni e le banche pubbliche a vendere? Allora si discusse più di due anni, ma prevalse l'opinione di creare incentivi a vendere sapendo che comunque il processo di dismissione sarebbe andato avanti. Infatti il processo ha interessato il 100 per cento delle banche pubbliche.

Riconfermando pertanto l'assoluta condivisione della sua impostazione circa le modalità di realizzazione del processo di concentrazione, che anche a me pare debba avvenire con una operazione adeguatamente concordata tra le banche protagoniste e quindi con piani industriali che forniscano risultati convenientemente sottoscritti e supportati dal consenso generale, voglio porre una domanda che non è certamente una polemica, quantomeno nei confronti di persone che hanno responsabilità operative. Mesi fa, l'amministratore delegato – dico questo perché i giornali enfatizzano il protagonismo di alcuni mettendo magari in ombra il ruolo, secondo me positivo, della Banca d'Italia – dell'Unicredit, dottor Profumo, da quanto letto sui giornali, si è recato a Londra per parlare della Opa su Comit. Ma, domando, vi era già un progetto industriale, aveva già comunicato alla Banca d'Italia le intenzioni dell'Unicredit? Si parla spesso sulla stampa del ruolo negativo delle Fondazioni e del ruolo positivo dei banchieri che sono al vertice dell'Unicredit. Nel contesto di quanto abbiamo ascoltato stamani, le chiedo se vi è stata coerenza rispetto alle procedure qui indicate oppure no.

FAZIO. Personalmente non me lo ricordavo. Vi è un tale rumore di fondo sui giornali che ho smesso di farvi attenzione. Mi ricorda però il dottor Bianchi che non vi era nulla. Ovviamente ciò è gravissimo. L'Opa sta ancora lì.

GRILLO. Ma come, si annuncia sulla più importante piazza finanziaria una Opa e nessuno ne sa niente, né esistono piani industriali in merito, né la Banca d'Italia sa alcunché. Giornali quali «Il Corriere della sera»,

«Il Sole - 24 Ore», «La Repubblica» in prima pagina danno questi annunci e nessuno ne sa niente!

Continuo inoltre a seguire con molta preoccupazione il nostro stare dentro l'Euro e registro con preoccupazione quanto sta avvenendo in molti settori (farmaceutico, alimentare, energia, impiantistica) dove il processo di colonizzazione del sistema Italia sta andando avanti. Una condizione di reciprocità mi pare non esista. Detto questo, sono un europeista convinto e sono contento di essere nell'Euro, ma dico soltanto che gli inglesi ed i tedeschi stanno «invadendo» la nostra economia e noi non riusciamo a fare altrettanto.

Lei stamani ci ha fatto presente in modo molto garbato che le banche straniere in Italia ci sono e con quote non basse, anche se non hanno posizioni dominanti; però ha anche aggiunto - lo si legge tra le righe - che non esiste una condizione di reciprocità. Del resto, rispondendo alla domanda posta dall'ultimo collega intervenuto, ci ha fatto intendere che vi sono anche dei motivi che, a mio parere, senza esplicitare condizioni precise e situazioni identificabili, potrebbero farci capire meglio tra di noi e fuori di qui perché le nostre banche non riescono a conquistare pezzi di banche straniere. Credo, mettendoli a fuoco, che capiremmo meglio e saremmo in condizione di legiferare meglio allorquando si affronterà la discussione di norme che riguardano la tutela del sistema bancario italiano.

FAZIO. Le banche italiane sono dimensionalmente deboli. L'80 per cento della spiegazione risiede in questo. In alcuni casi, non bancari, quando nostre grandi imprese si sono presentate sui mercati esteri sono state respinte dall'autorità, ma non come faccio io spiegandone i motivi. Nelle Considerazioni finali spiegherò, senza entrare nei dettagli, perché sono state respinte. Tra i paesi per i quali ho riportato l'evidenza empirica circa le operazioni ostili non ho menzionato la Germania, perché in quel paese non vi è stata alcuna operazione di tale genere, così come non ve ne è stata alcuna in Giappone. Il motivo reale però non è tanto il fatto che non ci fanno entrare, ma piuttosto che non siamo in grado di farlo. Ho citato il caso di un investimento di una grande banca tedesca sulla Comit. Essendo la banca tedesca cinque-sei volte più grande, è evidente che un suo piccolo investimento consente di acquisire una quota di controllo importante. In passato investimenti esteri in banche italiane superiori al 5 per cento del capitale non sono stati autorizzati quando incoerenti con gli assetti statuari. Lo spirito di quegli assetti era stato definito nell'ambito di un'impostazione normativa attenta alla struttura proprietaria desiderata per grandi gruppi bancari. Se il Parlamento ritiene che questo indirizzo vada modificato è bene che vengano assunte iniziative. Ho già avuto modo di sottolineare che l'apertura al capitale estero richiede che le nostre maggiori banche raggiungano dimensioni non dico uguali a quella dei grandi intermediari esteri, ma almeno comparabili. Adesso le grandi banche italiane sono, per dimensione, considerevolmente più piccole delle banche estere. Avremo qualcosa anche di positivo: protagonisti anche di

recenti storie di casa nostra sono infatti in grado di cominciare a presentarsi sui mercati esteri.

PEDRIZZI. Signor Governatore, la ringrazio non solamente per aver accettato di partecipare alla nostra audizione ma anche per il documento che solo in questo momento mi accorgo lei ha intitolato «Testimonianza resa dal Governatore della Banca d'Italia». È un po' una *summa* di tutto il suo pensiero, di quanto è andato dicendo, ad esempio, nelle Considerazioni finali del 1997 e del 1998, oltre a tutti quanti gli altri interventi svolti sulla stampa e nei vari convegni.

Apprezzo in particolare l'aver smontato alcuni tabù, diventati indiscutibili: guai per coloro che osino mettere in discussione questi tabù. E lei li ha smontati con affermazioni lapalissiane, con una chiarezza esemplare quando, ad esempio, ha detto che il mercato non può essere lasciato a se stesso, ma va inserito in un quadro giuridico, perché laddove vengono lasciate delle ombre, gli speculatori o le operazioni poco chiare si vanno ad annidare. Ha smontato un altro tabù quando, alle pagine 16 e 17 della sua relazione, ha scritto che l'attività bancaria è una attività con una sua peculiarità, che ha una incidenza sull'economia non assimilabile a qualsiasi altro tipo di impresa merceologicamente differente, perché gli avvenimenti di una azienda di credito, vuoi sul capitale vuoi sulla gestione, si ripercuotono a cascata e in maniera esponenziale sul resto dell'economia.

Emerge dalla prima parte della sua «testimonianza» la considerazione chiara che le concentrazioni e le fusioni vadano accelerate, poiché attualmente siamo in un momento di transizione: essa va completata, perché non siamo competitivi, gli utili sono crollati; le nostre banche non sono efficienti perché, nonostante la diminuzione dolorosa di personale, i nostri costi continuano ad aumentare. Quindi, con la situazione occupazionale del nostro paese, ciò è preoccupante. Emerge inoltre a pagina 15 che la modesta dimensione, anche delle banche maggiori del nostro sistema, ci espone al rischio che all'ingresso di capitali esteri non possa corrispondere un ruolo reciproco e speculare del nostro sistema.

Questo è presente non solo in altri passaggi della relazione, ad esempio, quando viene citata la Germania, ma lo si è ripetuto anche ora, parlando del Giappone.

Ricordo grandi aziende italiane che hanno tentato la scalata in alcuni settori importanti (ad esempio la Perrier) oppure il caso delle telecomunicazioni. Le autorità governative di altri paesi, anche di quelli dove esiste la moneta unica europea, si chiudono a riccio, ritenendo che lo straniero non debba entrare in certi settori strategici. Noi siamo liberali-liberisti convinti, però deve esserci reciprocità: l'ingresso del capitale straniero non può essere solamente a senso unico.

La prima domanda che le rivolgo è la seguente: esiste questo tipo di preoccupazione? Vorrei che lei me lo confermasse.

La seconda domanda nasce dal fatto che lei, ancora una volta, ha sottolineato la divaricazione che si va sempre più estendendo ed approfondendo tra produzione di ricchezza, cioè economia reale, e sistema finan-

ziario, e finanziarizzazione dell'economia: il Fondo monetario internazionale e gli organismi mondiali e internazionali stanno approntando delle difese a fronte delle crisi che si sono verificate e che si verificano tuttora in Oriente? In tal senso, il nostro paese cosa può fare?

Accanto allo scenario che lei ci ha illustrato e agli interventi che la Banca d'Italia realizza, giustamente, in occasione della realizzazione delle concentrazioni e delle fusioni, è possibile un'azione di *moral suasion* dell'istituto di vigilanza nei confronti di realtà come quelle dei banchi meridionali? Lo scenario attuale non può rimanere così come è, perché se queste tre o quattro debolezze che rappresentano i banchi del Mezzogiorno dovessero continuare a sussistere, si rischierebbe di essere travolti nella competizione internazionale. Anche per questo motivo è importante il ruolo svolto dalle Fondazioni (mi ricollego al fenomeno dell'invasione del capitale straniero) per radicare sul territorio, quanto più possibile, il capitale delle nostre banche.

FAZIO. Ho già risposto al senatore Debenedetti. Stiamo provvedendo ad un ampliamento, un approfondimento, un adeguamento e un adattamento della vigilanza sui mercati internazionali. Premesso che non voglio fare una lezione di teoria monetaria, ci siamo accorti che è possibile controllare la solidità della moneta soltanto nei paesi sviluppati, dove le banche centrali sono in grado di svolgere questo tipo di controllo.

Si è rivolta attenzione a questo fenomeno in occasione dell'incontro del G7 a Toronto, dopo la crisi messicana. In quell'occasione, sono intervenuto e ho sottolineato che le sette banche centrali, dovrebbero considerarsi una cosa unica. I presenti hanno sgranato gli occhi. Io ho evidenziato la necessità di operare a livello mondiale come una banca centrale: è a questo che stiamo cercando di dare risposta!

PEDRIZZI. Si ripropone a questo punto il discorso di «Bretton Woods».

FAZIO. «Bretton Woods» è nato in un contesto diverso. Dobbiamo ricreare qualcosa, ma la liberalizzazione completa sta provocando i mutamenti richiamati dal senatore Pedrizzi. A volte si verificano crisi che provocano una serie di difficoltà e allora occorre ritrovare un ordine. Per ora stiamo puntando tutto sulla vigilanza. Attenzione: le banche centrali hanno spesso iniziato la loro attività come organi di vigilanza.

Ho comparato il processo che si verifica a livello mondiale con la situazione interna del nostro paese. La Banca d'Italia ha iniziato a svolgere un'azione di vigilanza nel 1926; la banca centrale come organo di controllo della moneta è nata successivamente. Vi è la necessità di adeguare la vigilanza a livello internazionale e di rafforzarla all'interno, perché bisogna sempre guardare anche in casa propria.

Per quanto riguarda la prima domanda, alcuni dei tre o quattro istituti nati dalle fusioni cominciano ad affacciarsi sui mercati esteri; ce ne sono però altri più deboli che, a proposito di *moral suasion*, sono oggetto della

mia attenzione. Il mio intervento si limita a suggerimenti, tant'è vero che molto spesso gli istituti a cui mi sono rivolto hanno agito in maniera diversa dalle mie indicazioni.

VENTUCCI. Signor Presidente, ringrazio il governatore Fazio, come gli altri colleghi, per la relazione che ha illustrato. Ogni parola e frase sollecita una riflessione su considerazioni come queste: «Le ridotte dimensioni complessive del nostro sistema bancario» che «si riflettono tuttavia in una scarsa rilevanza delle grandi banche italiane sul mercato continentale:», come è riportato a pagina 9 della relazione, e non pensare che abbiamo avuto una stagione politica che ci ha portato all'autarchia, mentre altri paesi gestivano l'Indonesia, l'Indocina, il Congo belga e il Nord Africa.

Con questi paesi nel 1957 abbiamo firmato un accordo che è diventato per noi negativo, di cui forse ancora non ci rendiamo conto: io me ne sto rendendo conto vivendo in questo Parlamento, da cinque anni. Non abbiamo ancora capito quello che è successo il 1° gennaio 1993 con l'apertura delle frontiere e giustamente, nella prima pagina della sua relazione, lei avverte che solo nel 1985 la legislazione italiana «ha sancito la natura imprenditoriale dell'attività bancaria».

Il sistema precedente era caratterizzato da una limitata apertura internazionale e si è andati avanti soltanto con una circolare, la n. 175 dell'Ufficio italiano cambi, che faceva riferimento alle transazioni invisibili. Io so quanto faticava – mi si consenta il termine – chi doveva operare all'estero (i piloti e i piccoli esercenti di compagnie aeree) per fare rifornimento o per pagare le spese alberghiere all'estero. Ma allora c'era soltanto una circolare! Sistema dove la Cassa depositi e prestiti, 30.000 miliardi, era l'unico ente in passivo, perché pagava gli interessi senza poter utilizzare il denaro a sua disposizione. Quindi la ringrazio per tutto quello che ci ha detto.

Il Governatore, nelle sue risposte ha anche accennato al fatto che la situazione è in evoluzione: e non potrebbe essere diversamente, visto che dal 1985 ad oggi sono trascorsi 14 anni, e meno se dal 1989 la giurisprudenza è dovuta intervenire per acclararne le direttive europee. Da allora sono passati meno di 10 anni e non credo che nei grandi sistemi, nei rapporti internazionali, 10 anni siano un lasso di tempo sufficiente.

Ai colleghi ricordo che solo tre mesi dopo il 1° gennaio 1993, quando sono state eliminate le barriere doganali, la nostra burocrazia ha emanato una circolare applicativa. Ieri ho partecipato ad un convegno tenutosi a Venezia sulla firma digitale; l'entusiasmo dei funzionari dello Stato per questa novità, sancita sulla *Gazzetta Ufficiale* alcuni giorni fa, è assolutamente non commisurato alle decisioni dell'alta dirigenza della nostra burocrazia: il *gap* è veramente notevole.

Chiedo scusa della concitazione con la quale sto svolgendo il mio intervento, ma vorrei essere breve. Esprimerò ora un'osservazione estremamente populistica: al di là delle Fondazioni, dei grandi sistemi, dell'OPA, per la gente che costituisce il 92 per cento del tessuto connettivo nazionale

imprenditoriale, formato da aziende di due, tre, quattro e cinque dipendenti, è possibile che l'attività di vigilanza e quello che la legge dello Stato prevede per le banche possano generare una cultura differente, in base alla quale il direttore di una agenzia di una banca qualsiasi possa ragionare in termini diversi da quelli con cui oggi decide?

FAZIO. Senatore Ventucci, non intendo tornare su un argomento già affrontato. Le Commissioni riunite avranno l'opportunità di ascoltare in proposito anche il Presidente dell'ABI, con il quale ho portato a termine alcuni compiti che ci spettano: non è però nel nostro potere entrare nella cultura del sistema bancario. Non dico «mal comune mezzo gaudio», ma negli anni Novanta i sistemi bancari dei maggiori paesi europei hanno tutti subito, chi più chi meno, un calo di redditività. Se si guarda ai sistemi bancari inglese o statunitense allora la situazione cambia completamente: quelli sono dieci anni avanti a noi. Noi avevamo nel 1997 un ROE dell'1 per cento, abbassato dai banchi meridionali; le nostre migliori banche si attestavano attorno al 7-8 per cento; nei paesi anglosassoni la redditività delle banche è dell'ordine del 15-20 per cento.

La competitività del paese non è influenzata solo dai costi e dal tasso di cambio, ma dalla produttività e dal peso della pubblica amministrazione, dall'efficienza della giustizia, dal livello delle infrastrutture. Però oggi dovevamo parlare solo di banche.

BENVENUTO. Le voglio porre due questioni.

Anche alla luce di questa testimonianza e di questa autorevole audizione, penso che sul mondo bancario non dobbiamo esprimere un giudizio di carattere negativo, perché presenta sicuramente delle ombre, ma anche delle luci e il processo, che è maturato anche attraverso un'azione intelligente e abile della Banca d'Italia, ci ha condotto dalla «foresta pietrificata» ad una situazione di grande dinamismo. Ricordo anche che il Parlamento ha adottato una serie di iniziative importanti, sulle quali è stato proficuo il confronto con la Banca d'Italia. Sono sempre preoccupato che prevalga un'atmosfera negativa.

Lei ha introdotto una questione che mi preoccupa; tra le parti sociali è stato stipulato un accordo importante nel febbraio 1998, ma siamo ad aprile 1999 e ancora non si riesce a realizzare quest'accordo del comparto bancario. Lo sottolineo perché costituisce per me una grande preoccupazione. Io che sono fermamente convinto dell'efficacia della concertazione, della politica dei redditi, avverto con preoccupazione questo sfasamento temporale tra la dinamicità che ci impone la globalizzazione e l'estrema lentezza delle procedure di carattere sindacale.

Il sistema bancario è importantissimo ai fini che venivano ricordati, ma, nonostante la politica di concertazione, i tempi sono lunghi, come è dimostrato per esempio dal contratto per la scuola, e addirittura corrono il rischio di essere infiniti in una vicenda che non riguarda direttamente il mondo bancario, ma la nostra economia, cioè il contratto dei metalmeccanici.

Da qui la necessità che la duttilità, se la parola flessibilità preoccupa, sia affrontata e il fattore tempo costituisca un elemento da considerare dei rapporti sociali, a fronte di ciò che avviene nel mondo dell'economia. Quindi sottolineo questa preoccupazione, penso che sia un problema fondamentale anche ai fini dell'attuazione della politica dei redditi e del «patto sociale».

Il Governatore ha ricordato gli interventi importanti che sono stati compiuti per far fronte alle crisi del settore bancario e ha fatto bene a sottolineare che i costi sono stati molto più bassi rispetto a quelli di altri paesi. Penso alla Francia, per non parlare di altri esempi lontani. Sono state adottate soluzioni importanti, anche attraverso misure fiscali. Anche la legge sulle Fondazioni bancarie, dopo l'emanazione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, si avvia alla sua attuazione e produrrà effetti anche nel settore *non profit* in generale.

Nella polemica di questi giorni è intervenuto il Presidente dell'ABI a proposito dei tassi. Si è assistito ad una forte diminuzione, così come è diminuita l'inflazione. È in atto questo processo di ristrutturazione bancaria, in vista di fornire migliori servizi e maggiore efficienza. Come mai «il cavallo non beve»? Vorrei ascoltare la sua autorevole opinione.

FAZIO. Il presidente Benvenuto mi ha posto due domande di grandissima portata.

In materia di politica dei redditi ho svolto vari interventi, perché ritengo che dietro una moneta sana ci sia un'economia reale solida. La moneta in gran parte è credito e dietro quest'ultimo ci sono l'attività produttiva e gli investimenti. Se l'attività produttiva non cresce alla fine anche il credito e la moneta perdono valore.

Negli scorsi anni ho adottato una iniziativa straordinaria, interpretando in maniera innovativa i poteri di vigilanza (ma in coerenza con la legislazione bancaria) nel senso che è compito dell'istituto di emissione, della Banca d'Italia, presiedere non solo alla stabilità e all'efficienza dei singoli operatori, ma alla stabilità e all'efficienza del sistema bancario nel suo complesso. Ho scritto quindi una lettera, che è stata pubblicata, nella quale ho evidenziato che esiste un problema sistemico determinato dall'eccessiva elevatezza dei costi delle banche, soprattutto quelli per il personale. Se si legge il testo di alcuni interventi da me effettuati in passato, credo che si possa concordare che le parole non sono destabilizzanti, solo perché provenivano da chi ha la responsabilità della stabilità; in passato ho detto esplicitamente che non appariva del tutto chiaro che questo sistema è in grado di competere in Europa, basando questa affermazione su analisi molto specifiche.

Non sono mancati miglioramenti. Anzitutto vi sono stati progressi in termini di qualità dei prodotti. Anche il provvedimento sulla cartolarizzazione è un contributo non di poco conto. Abbiamo compiuto tanti passi nel passato, ma esiste chiaramente un problema di costi fuori linea. Quello bancario non è più da tempo un sistema chiuso, protetto. Nessuno vuole ridurre gli stipendi, ma esiste un problema di produttività di flessibilità

– o meglio di duttilità –, di orario di lavoro. Non ho mai inteso la flessibilità come licenziamento, ma come adeguamento e compartecipazione della massa salariale alle condizioni dell'economia e dell'azienda.

Non è il caso che io mi pronunci sul perché questo processo di contenimento dei costi si sia bloccato, non ho informazioni di prima mano, che altri vi potranno fornire. Tuttavia il problema è importante: non si potranno difendere queste posizioni, perché non solo il sistema bancario non è competitivo, ma i costi potrebbero scaricarsi anche su altri settori: o sui risparmiatori o sul credito.

Sulla politica dei redditi più volte ho rilevato come nel tempo, nei primi anni Novanta e anche in precedenza, siano stati compiuti degli interventi di grande rilievo. Ora occorre una nuova politica dei redditi per la crescita. Ormai il problema dell'inflazione è forse definitivamente risolto; dico forse perché, come la pace, mai l'obiettivo è definitivamente raggiunto. Occorre una politica dei redditi più duttile, che si adatti alla globalizzazione. La politica dei redditi, rispetto a quella che si potrebbe avere in un sistema chiuso, è completamente diversa in un sistema aperto alla concorrenza internazionale soggetto a fluttuazioni nel ritmo di crescita molto maggiori che in passato. In alcuni paesi ci sono meccanismi che sembrano funzionare molto bene.

L'anno scorso alcuni esperimenti nella direzione della flessibilità nonostante una crescita limitata del PIL, hanno dato esito positivo in termini di aumento del numero degli occupati; un risultato che certo non sarebbe potuto derivare da una crescita del Pil dell'1,4 per cento.

I tassi di interesse attivi delle banche italiane sono sul livello e in alcuni casi al di sotto del livello dei tassi di interesse delle banche tedesche, non sappiamo di quelle francesi.

PEDRIZZI. Nella media.

FAZIO. Parlo dei clienti primari.

Le banche italiane sono abituate ad un tasso di sconto più elevato, ma non fuori linea. Il tasso di sconto – non si chiama più tasso di sconto – si è abbassato al livello di quello tedesco, ma le banche hanno conservato un divario rispetto ai tassi che praticano alla clientela. Questo divario nel sistema tedesco è più ampio. Bisogna tener presente che le banche sono presumibilmente nella fase della ricerca di un nuovo equilibrio.

In questo momento non c'è assolutamente un problema di costo del denaro, c'è un problema di prospettive. Credo che in presenza di segnali forti di avvio di una politica di ristrutturazione dei rapporti di lavoro secondo criteri favorevoli alla crescita, che diano duttilità – per usare il suo stesso termine, presidente Benvenuto – che siano seri e non siano cose temporalmente limitate – per due o per tre anni –, in presenza di segnali forti sul lato della finanza pubblica per quanto riguarda alcuni tipi di spesa – sono problemi che ha tutto il mondo, è strano che non ce li abbiamo noi – che permettano di avere una prospettiva di abbassamento tendenziale della pressione fiscale complessiva, si avrebbe una premessa e un incen-

tivo importante. L'economia italiana, se non ci fosse stata la rottamazione e la legge Tremonti, sarebbe cresciuta dell'1 per cento all'anno: in queste condizioni non ci può essere sviluppo dell'occupazione. Negli ultimi anni è cresciuta in media la metà dell'economia europea.

Si tratta di problemi strutturali e non solo congiunturali. Adesso c'è anche un problema congiunturale, però non è un caso che la debolezza in Europa sia massima in Italia e in Germania, dove i problemi strutturali sono più evidenti. Ovviamente i problemi strutturali non si possono risolvere nel prossimo mese, però nel prossimo mese, nei prossimi mesi, si può avviare seriamente la risoluzione di alcuni problemi. Sarebbe un segnale importantissimo.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome di tutti il Governatore e dichiaro conclusa la procedura informativa.

I lavori terminano alle ore 14,55.